

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MARIANA FONSECA TAQUES

O PDE-ESCOLA NAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DO PARANÁ: ENTRE O  
GERENCIALISMO E AS POSSIBILIDADES DEMOCRÁTICAS

CURITIBA  
2011

MARIANA FONSECA TAQUES

O PDE-ESCOLA NAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DO PARANÁ: ENTRE O  
GERENCIALISMO E AS POSSIBILIDADES DEMOCRÁTICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, Linha de Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação, como requisito parcial, para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

CURITIBA

2011

Catálogo na Publicação  
Aline Brugnari Juvenêncio – CRB 9ª/1504  
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Taques, Mariana Fonseca

O PDE-Escola nas escolas da rede estadual do Paraná:  
entre o gerencialismo e as possibilidades democráticas / Mariana  
Fonseca Taques. – Curitiba, 2011.  
202 f.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza  
Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Ciências  
Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

1. Professores – Educação permanente. 2. Gestão demo-  
crática. 3. Reforma do ensino. 4. Educação e Estado. I. Título.

CDD 370.71



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



## PARECER

Defesa de Dissertação de **MARIANA FONSECA TAQUES** para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO. Os abaixo-assinados, DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA, DR. JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA e DRª ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA, arguiram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: **“O PDE-ESCOLA NAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DO PARANÁ: ENTRE O GERENCIALISMO E AS POSSIBILIDADES DEMOCRÁTICAS”**.

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA		quero de
DR. JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA		Aprovada
DRª ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA		aprovada

Curitiba, 26 de setembro de 2011.

Prof. Dr. Paulo Vinicius Baptista da Silva  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação

Prof. Dr. Paulo Vinicius Baptista da Silva  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação  
Matr.: 135428

## TERMO DE APROVAÇÃO

MARIANA FONSECA TAQUES

### O PDE-ESCOLA NAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DO PARANÁ: ENTRE O GERENCIALISMO E AS POSSIBILIDADES DEMOCRÁTICAS

Dissertação aprovada como requisito parcial, para obtenção do título de Mestre em Educação, no Programa de Pós-Graduação em Educação do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza – Setor de Educação, UFPR

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andréa Barbosa Gouveia – Setor de Educação, UFPR

---

Suplente: Prof. Dr. Jefferson Mainardes – Departamento de Educação, UEPG

---

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira – Faculdade de Educação, UFG

---

Curitiba, 05 de setembro de 2011.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, por terem me ensinado que o conhecimento possui valor inestimável.

Ao meu marido Mauricio, que soube entender as minhas ausências e me poupar, na medida do possível, para que eu me dedicasse ao mestrado. Sem ele eu não conseguiria.

Aos meus familiares e amigos que souberam entender os momentos em que não estive presente, sem me fazer cobranças.

Aos colegas da Secretaria de Estado da Educação e do Núcleo Regional da Educação de Curitiba que, de alguma maneira, colaboraram para que eu pudesse concluir esta etapa.

À amiga Elisane Fank, que sempre me incentivou aos estudos, fazendo-me acreditar que seria possível chegar até aqui.

Aos diretores das escolas que contribuíram com a pesquisa.

Aos professores da Linha de Políticas e Gestão da Educação que deram a sua imensa contribuição em minha formação.

Aos professores Jefferson Mainardes, Andréa Gouveia e João Ferreira de Oliveira, pela grande contribuição em minha pesquisa.

Finalmente, especial agradecimento ao professor Ângelo Ricardo de Souza, que me acolheu e foi incansável no acompanhamento e orientação da pesquisa, contribuindo com todo o seu conhecimento para que eu pudesse atingir meus objetivos.

## A Verdade

A porta da verdade estava aberta,  
mas só deixava passar  
meia pessoa de cada vez.

Assim não era possível atingir toda a verdade,  
porque a meia pessoa que entrava  
só trazia o perfil de meia verdade.  
E a sua segunda metade  
voltava igualmente com meios perfis  
E os meios perfis não coincidiam.

Arrebentaram a porta. Derrubaram a porta.  
Chegaram ao lugar luminoso  
onde a verdade esplendia seus fogos.  
Era dividida em metades  
diferentes uma da outra.

Chegou-se a discutir qual a metade mais bela.  
Nenhuma das duas era totalmente bela.  
E carecia optar. Cada um optou conforme  
seu capricho, sua ilusão, sua miopia.

Carlos Drummond de Andrade

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar como se deu a materialização do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) nas escolas estaduais do Paraná, suas implicações na gestão destas e quais os sentidos atribuídos ao programa pelos gestores educacionais. Levou-se em consideração para o desenvolvimento das análises propostas: 1) o contexto que influenciou a elaboração e a implementação do PDE-Escola nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula, quais grupos exerceram influência na definição da agenda educacional e quais condicionantes levaram à emergência do programa; 2) os determinantes que influenciaram o desenvolvimento do PDE-Escola em nível local, durante o governo Requião; 3) análise de documentos referentes aos encaminhamentos do programa, tais como manuais e legislações, entendendo que estes revelam interesses e disputas e que interferem diretamente na prática das escolas. A pesquisa possibilitou compreender o percurso do PDE-Escola desde a sua formulação, quando articulado ao Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), até os dias atuais, quando aparece relacionado ao Plano de Desenvolvimento da Educação; como o programa foi reinterpretado pela Secretaria de Estado da Educação (SEED) do Estado do Paraná e sob quais influências; e quais sentidos foram atribuídos ao PDE-Escola pelos gestores escolares. O estudo foi desenvolvido por meio da análise de documentos orientadores do programa e de informações coletadas através de questionário aplicado a diretores de escolas que desenvolveram o PDE-Escola durante os anos de 2008 e 2009. Para tanto, utilizou-se como forma de sistematizar o processo, o ciclo de políticas a fim de acompanhar diferentes movimentos do governo estadual: o contexto da influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. A investigação possibilitou constatar a existência de dois modelos de gestão em disputa no campo educacional: uma administração mais gerencial, cujos mecanismos para seu desenvolvimento foram introduzidos pela lógica da Reforma do Estado e uma outra, de vertente mais democrática, cuja concepção advém dos movimentos pela redemocratização. Inserido neste contexto de disputa, o desenvolvimento do PDE-Escola, ainda que preservando uma lógica gerencialista, apontou possibilidades de mudanças das relações de participação na escola, apresentando perspectivas positivas que podem contribuir para a democratização dos processos de gestão escolar.

Palavras-chave: PDE-Escola. Gestão. Reforma do Estado.



## **ABSTRACT**

This study aimed to analyze how was the embodiment of the School Development Plan (PDE-Escola) in state schools in Parana (state, Brazil), its implications in their managing and what were the meanings attributed to the program by educational administrators. It was taken into account for the development of the proposed analysis: 1) the context that influenced the development and implementation of PDE-Escola in the Fernando Henrique Cardoso (FHC) and Lula's governments, which groups exerted influence in setting the educational agenda and what conditions led to the emergence of the program; 2) the determinants that influenced the development of PDE-Escola at the local level, during Requião's government; 3) analysis of documents relating to procedures from the program such as manuals and laws, understanding that they reveal interests and disputes that interfere directly in the practices of the schools. The research allows us to understand the course of PDE-Escola since its formulation, when articulated to the School Reinforce Fund (Fundescola), until today, when it appears related to the Education Development Plan, as the program has been reinterpreted by the State Department of Education (SEED) of Parana and under what influences, and which meanings were assigned to the PDE-Escola by school managers. The study was developed through an analysis of the program guidance documents and information collected via questionnaires administered to school principals who developed the PDE-Escola during the years 2008 and 2009. To this end, as a way of systematizing the process, the policy cycle was used in order to monitor different movements of the Parana state government: the context of influence, the context of text production and practice context. The investigation led us to establish the existence of two competing management models in education: a more managerial administration, in which the mechanisms for its development were introduced by the logic of State Reform and another one, of a more societal aspect, whose design comes from the re-democratization movements. Within this context of disputes, the development of PDE-Escola, while preserving a managerial logic, introduced possibilities of changes in the relations of participation in school, with a positive outlook that can contribute to the democratization of school management processes.

**Keywords:** PDE-Escola. Management. State Reform.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - VALORES DE REPASSE DE RECURSO PDE-ESCOLA 2007.....100

TABELA 2 - REFERENCIAL DE CÁLCULO DOS VALORES A SEREM  
REPASSADOS A ESCOLAS PÚBLICAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO  
PDE-ESCOLA COM ATENDIMENTO PRIORIZADO POR NÃO TEREM  
OBTIDO DESEMPENHO SATISFATÓRIO SEGUNDO O IDEB 2007:  
INFERIOR A 3,0 PARA ANOS INICIAIS E 2,8 PARA ANOS FINAIS DO  
ENSINO FUNDAMENTAL .....104

TABELA 3 - REFERENCIAL DE CÁLCULO DOS VALORES A SEREM  
REPASSADOS A ESCOLAS PÚBLICAS PARA IMPLEMENTAÇÃO  
DO PDE-ESCOLA COM ATENDIMENTO PRIORIZADO POR NÃO  
TEREM OBTIDO DESEMPENHO SATISFATÓRIO SEGUNDO O IDEB  
2005: INFERIOR A 2,7 PARA ANOS INICIAIS E 2,8 PARA ANOS  
FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL. E DEVIDO AO IDEB 2007 TER  
FICADO ABAIXO DA MÉDIA NACIONAL: 4,2 PARA ANOS INICIAIS E  
3,8 PARA ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL.....104

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 - SÍNTESE DO PDE-ESCOLA NO ESTADO DO PARANÁ.....	112
---	-----

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - NÚMERO DE ESCOLAS POR MUNICÍPIO.....	115
GRÁFICO 2 - NÚMERO DE ESCOLAS POR NRE.....	116
GRÁFICO 3 - FAIXA DE ALUNOS MATRICULADOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	117
GRÁFICO 4 - IDEB 2005 (ANOS INICIAIS EF).....	119
GRÁFICO 5 - IDEB 2005 (ANOS FINAIS EF).....	119
GRÁFICO 6 - IDEB (ANOS FINAIS DO EF 2007 EM RELAÇÃO AO IDEB 2005).....	120
GRÁFICO 7 - IDEB (ANOS FINAIS DO EF 2009 EM RELAÇÃO AO IDEB 2007).....	121
GRÁFICO 8 - PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELA ESCOLA.....	122
GRÁFICO 9 - FREQUÊNCIA DAS REUNIÕES DO CONSELHO ESCOLAR.....	123
GRÁFICO 10 - ACOMPANHAMENTO DO PDE-ESCOLA PELO NRE.....	125
GRÁFICO 11 - PARTICIPAÇÃO DO DIRETOR NAS FORMAÇÕES REALIZADAS PELO NR.....	126
GRÁFICO 12 - NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO NO PAF APÓS ANÁLISE DO NRE.....	128
GRÁFICO 13 - NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO PAF APÓS ANÁLISE DA SEED.....	128
GRÁFICO 14 - NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO NO PAF APÓS ANÁLISE DO MEC.....	129
GRÁFICO 15 - OBJETO DAS ALTERAÇÕES SUGERIDAS PELO NRE, SEED OU MEC.....	130
GRÁFICO 16 - ENVOLVIMENTO DO CE NA ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DOS INSTRUMENTOS DE DIAGNÓSTICO.....	133
GRÁFICO 17 - ENVOLVIMENTO DO CE NA ELABORAÇÃO DO PAF.....	133
GRÁFICO 18 - PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES.....	134
GRÁFICO 19 - CONHECIMENTO DOS MANUAIS DO PDE-ESCOLA PELO DIRETOR.....	135
GRÁFICO 20 - DIFERENÇAS APONTADAS ENTRE OS MANUAIS.....	136
GRÁFICO 21 - EXISTÊNCIA DE RELAÇÃO ENTRE PDE-ESCOLA E PROJETO POLÍTICO- PEDAGÓGICO.....	138
GRÁFICO 22 - OBJETIVOS DOS PLANOS.....	140
GRÁFICO 23 - CATEGORIAS DE GASTOS COM CUSTEIO PREVISTAS NO PAF.....	142
GRÁFICO 24 - CATEGORIAS DE GASTOS COM CAPITAL PREVISTAS NO PAF.....	143
GRÁFICO 25 - PREVISÃO DE AÇÕES VOLTADAS À ACESSIBILIDADE NO PAF 2009..	144
GRÁFICO 26 - MOTIVOS DA NÃO PREVISÃO DE AÇÕES DE ACESSIBILIDADE.....	145

GRÁFICO 27 - PREVISÃO DE AÇÕES VOLTADAS A ADEQUAÇÕES PARA O PROINFO.....	145
GRÁFICO 28 - MOTIVOS DA NÃO PREVISÃO DE AÇÕES VOLTADAS À ADEQUAÇÃO PARA O PROINFO.....	146
GRÁFICO 29 - PREVISÃO DE AÇÕES A SEREM DESENVOLVIDAS COM OS DEMAIS RECURSOS RECEBIDOS PELA ESCOLA NO PAF.....	147
GRÁFICO 30 - UTILIZAÇÃO DA METODOLOGIA DO PDE-E PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO EM 2010.....	148
GRÁFICO 31 - RECURSO DO PDE-ESCOLA RECEBIDO PELA APMF.....	150
GRÁFICO 32 - CONFORMIDADE ENTRE AS AÇÕES EXECUTADAS E O PLANO DE AÇÃO APROVADO PELO MEC.....	151
GRÁFICO 33 - MOTIVOS DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE O PLANEJADO E O EXECUTADO.....	153
GRÁFICO 34 - FACILIDADE NA UTILIZAÇÃO DO SIMEC.....	154
GRÁFICO 35 - AVALIAÇÃO DO PDE-ESCOLA APÓS IMPLANTAÇÃO DO SIMEC.....	156
GRÁFICO 36 - MELHORAS APRESENTADAS COM A IMPLANTAÇÃO DO SIMEC.....	156
GRÁFICO 37 - AVALIAÇÃO DO CONTATO COM O MEC ATRAVÉS DO SIMEC.....	157
GRÁFICO 38 - POSITIVIDADES DO CONTATO DIRETO COM O MEC PELO SIMEC.....	157
GRÁFICO 39 - ASPECTOS POSITIVOS DO PDE-ESCOLA.....	159
GRÁFICO 40 - ASPECTOS NEGATIVOS DO PDE-ESCOLA.....	161
GRÁFICO 41 - PERCEPÇÃO DE ALTERAÇÃO DE ASPECTOS DA GESTÃO APÓS IMPLEMENTAÇÃO DO PDE-ESCOLA.....	162
GRÁFICO 42 - ASPECTOS ALTERADOS NA GESTÃO COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PDE-ESCOLA.....	162
GRÁFICO 43 - AVALIAÇÃO SOBRE O REPASSE DE DINHEIRO DIRETO PARA A ESCOLA ATRAVÉS DO PDE-ESCOLA.....	163
GRÁFICO 44 - POSITIVIDADES DO REPASSE DE RECURSO DIRETO PARA A ESCOLA.....	164

## LISTA DE SIGLAS

ADCT	- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APMF	- Associação de Pais, Mestres e Funcionários
APO	- Administração por Objetivo
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
CEPAL	- Comissão Econômica para América Latina e Caribe
DGP	- Direção Geral do Projeto
EC	- Emenda Constitucional
EEX	- Ente Executor de Estados, Distrito Federal e Municípios
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	- Fundo de Fortalecimento da Escola
GATT	- Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GESTAR	- Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar
GS	- Grupo de Sistematização
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LSE	- Levantamento da Situação Escolar
MARE	- Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	- Ministério da Educação
NPM	- New Public Management
NRE	- Núcleo Regional da Educação

OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAF	- Plano de Ações Financiáveis
PAPE	- Projeto de Adequação de Prédios Escolares
PAR -	Plano de Ações Articuladas da Secretaria de Educação
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola	- Plano de Desenvolvimento da Escola
PES	- Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação
PME	- Projeto de Melhoria Escolar
PMFE	- Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola
PMQE	- Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRADIME	- Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais
PROINFO	- Programa Nacional de Informática na Educação
PTA	- Plano de Trabalho Anual
SAEB	- Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	- Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação
SEED	- Secretaria de Estado da Educação do Estado do Paraná
SEF	- Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério da Educação
SIMEC	- Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
UAB	- Universidade Aberta do Brasil
UEX	- Unidade Executora do Estabelecimento de Ensino
UNDIME	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância
ZAP	- Zona de Atendimento Prioritário

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 O SURGIMENTO DO PDE-ESCOLA : O CONTEXTO DA INFLUÊNCIA.....</b>	<b>26</b>
2.1 A INFLUÊNCIA NO CONTEXTO GLOBAL: DA REDEMOCRATIZAÇÃO AO GOVERNO LULA.....	28
<b>2.1.1 A administração pública.....</b>	<b>39</b>
<b>2.1.2 A política educacional: da reforma dos anos 1990 aos dias atuais .....</b>	<b>43</b>
2.1.2.1 O Programa PDE-Escola e suas origens no Fundescola.....	59
2.1.2.2 O PDE-Escola no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação.....	68
2.2 A INFLUÊNCIA NO ÂMBITO LOCAL: O GOVERNO ROBERTO REQUIÃO .....	72
<b>2.2.1 A política de gestão educacional no governo Requião.....</b>	<b>74</b>
<b>2.2.2 O PDE-Escola no Estado do Paraná.....</b>	<b>77</b>
<b>3 A LEGITIMAÇÃO DO PDE-ESCOLA: O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO TEXTO.....</b>	<b>83</b>
3.1 O MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PDE-ESCOLA E A CONCEPÇÃO DE GESTÃO ESCOLAR .....	85
<b>3.1.1 O manual do PDE-Escola elaborado pelo Estado do Paraná.....</b>	<b>95</b>
3.2 O PDE-ESCOLA NOS TEXTOS LEGAIS: RESOLUÇÕES MEC/FNDE.....	98
<b>4 O PDE-ESCOLA NO PARANÁ: O CONTEXTO DA PRÁTICA.....</b>	<b>113</b>
4.1 O PDE-ESCOLA NA VISÃO DOS DIRETORES ESCOLARES.....	114
<b>4.1.1 Perfil das escolas pesquisadas .....</b>	<b>114</b>
<b>4.1.2 Desenvolvimento do PDE-ESCOLA.....</b>	<b>123</b>
4.1.2.1 Atuação NRE, SEED, MEC.....	123
4.1.2.2 Participação no processo de elaboração.....	130
4.1.2.3 Planejamento.....	134
4.1.2.4 Execução do Programa.....	148
4.1.2.5 SIMEC .....	153
<b>4.1.3 Avaliação.....</b>	<b>157</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>165</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>169</b>
<b>DOCUMENTOS CONSULTADOS.....</b>	<b>179</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>180</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a questão educacional ocupa lugar de destaque na agenda política dos países em desenvolvimento desde a década de 1980. No contexto do desenvolvimento mundial, diante do diagnóstico de pobreza extrema e de altos índices de analfabetismo, os organismos internacionais colocam a educação no centro das discussões, entendendo-a como a forma mais efetiva de combate da pobreza e como uma das chaves para o desenvolvimento.

É nesse sentido que tais organismos, reunidos em inúmeras conferências e encontros, se debruçaram sobre a questão educacional, a fim de levantar um diagnóstico e propor ações a serem implementadas nos países ditos de terceiro mundo.

Assim, a década de 1990 foi alvo de acordos internacionais, na perspectiva de pensar a educação como investimento. Neste contexto, definiu-se uma agenda internacional para a educação, com diversos eventos, como: a Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien, Tailândia (1990); a Conferência de Nova Delhi (1993), e as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe.

A Conferência Mundial de Educação Para Todos estabeleceu um quadro mais amplo para definição de compromissos nos âmbitos das políticas internacionais, regionais e nacionais para a educação. Firmou-se o compromisso de satisfazer as necessidades básicas da aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos. Pretendia-se acabar com o analfabetismo, universalizando o ensino básico.

A partir desta Conferência, o Brasil passou a integrar um grupo de países em desenvolvimento com problemas de universalização da educação básica e de analfabetismo, que se comprometeram com sua superação. Percebeu-se uma sintonia entre as metas pensadas pelo país e a discussão no âmbito dos organismos internacionais.

Buscando articular em nível local os compromissos firmados entre diversos países, o Brasil construiu, em 1993, o Plano Decenal de Educação Para Todos, que, de acordo com seu documento, tinha como objetivo assegurar às crianças, aos jovens e aos adultos conteúdos mínimos de aprendizagem que atendessem às necessidades elementares da vida contemporânea, no prazo de dez anos.

O Plano Decenal de Educação Para Todos não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluiria todos os níveis e modalidades de ensino. Tampouco se caracteriza como um plano estilo tradicional, em respeito mesmo à organização federativa do país. Delimitando-se no campo da educação básica para todos, que é a prioridade mais importante neste momento, o plano responde ao dispositivo constitucional que determina “eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental nos próximos dez anos.”<sup>1</sup> (BRASIL, 1994)

Foram propostas ações que tinham como intenção tornar os sistemas de ensino mais eficientes e com qualidade. Para tanto, era preciso modernizar, palavra de ordem na reforma educacional empreendida a partir dos anos de 1990.

A lógica da modernização e da administração gerencial teve grande impacto na gestão escolar, a qual passou a ser a redentora dos problemas educacionais. Nesse sentido, além das ações propostas importarem princípios da gestão empresarial para o ambiente escolar, exigiu-se dos gestores capacidade de gerenciamento. Além disso, com base no princípio da autonomia, o conteúdo das reformas defendeu a descentralização de recursos. Assim, descentralização e autonomia foram princípios básicos na discussão sobre a democratização da educação brasileira.

É no contexto da Reforma do Estado, diante da necessidade de empreender maior eficiência e eficácia ao serviço público – sobretudo através de políticas descentralizadoras, que surge o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), um dos principais programas do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)<sup>2</sup>, resultante de um acordo de financiamento entre secretarias de educação municipais, estaduais, Ministério da Educação (MEC) e Banco Mundial (BM). Assim, é importante destacar que o PDE-Escola é um dos programas que surge ainda no governo FHC, articulado ao Fundescola, cuja intenção era prestar assistência técnica e financeira exclusivamente às escolas de municípios e estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Porém, o Fundescola – e o PDE-Escola – continuaram em vigor no governo Lula, com algumas modificações, como veremos neste trabalho, sendo que em 2007 o PDE-Escola foi ampliado para todas as regiões do Brasil, passando a compor a gama de programas e projetos que compõe

---

<sup>1</sup> É importante ressaltar que a focalização no ensino fundamental prevaleceu durante todo o governo FHC (1994-1997; 1998-2002), expressando uma quebra no conceito de educação básica expresso na LDB 9.394/96.

<sup>2</sup> Fundescola I (1998-2001); Fundescola II (1999-2004); Fundescola III (2002-2010).

o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo foco se situa justamente no atendimento da educação básica como um todo, em oposição às políticas focadas no ensino fundamental, desenvolvidas no governo FHC.

O PDE-Escola consiste em uma metodologia de planejamento estratégico, em que o coletivo escolar diagnostica a sua situação e traça metas, que são sistematizados num plano de ação (BRASIL, 2006). À realização deste planejamento está atrelado o recebimento de um fundo que visa suprir as necessidades apontadas pelos sujeitos. Dessa maneira, pretende-se diminuir as desigualdades entre as escolas das diferentes regiões e sistemas (estadual e municipal), as quais podem ser constatadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Contudo, a proposta do PDE-Escola parece se ancorar em princípios gerencialistas, os quais compartilham valores da produtividade, da descentralização, da eficácia e eficiência na prestação de serviços públicos e da responsabilização, despontados na reforma administrativa do Estado, desconsiderando, pelo menos aparentemente, as especificidades da educação escolar, ou seja, trata-se de um instrumento de planejamento estratégico que parece desconhecer o objeto central da instituição para a qual o próprio planejamento é proposto. Assim, um dos objetivos deste trabalho é discutir em que medida o PDE-Escola representa a materialização da administração pública gerencial aplicada à gestão escolar. Além disso, a incorporação dos princípios da gerência empresarial na área educacional atribui um outro sentido ao gestor escolar, o qual passa a assumir a centralidade na organização, pois é ele que deve prestar contas dos resultados educacionais, transformando-se no principal responsável pela efetiva concretização de metas e objetivos definidos, quase sempre, na esfera central do sistema.

Contudo, embora o PDE-Escola tenha tido, na sua concepção, forte influência dos princípios gerencialistas, não é possível afirmar que as propostas de gestão do Ministério da Educação tenham se pautado somente neste princípio, até porque, por exemplo, os programas Escola de Gestores e Fortalecimento dos Conselhos Escolares apresentam uma concepção de gestão que vai de encontro aos princípios gerenciais, visto que compreendem autonomia como espaço de decisão ampliado, onde as ações são decididas e executadas coletivamente e expressas na capacidade que o coletivo escolar tem de tomar suas próprias decisões. Deste modo, é possível afirmar que, em alguma medida, a política educacional desenvolvida pelo governo Lula apresenta certa ambiguidade entre a gestão

democrática e a gestão gerencial, pois enquanto programas implantados pela Secretaria de Educação Básica do MEC, avançaram mais no sentido da gestão democrática – expressa nos programas citados acima. O FNDE deu continuidade a programas de cunho mais gerencialista, a exemplo do próprio PDE-Escola. Porém, percebe-se nos últimos anos, a partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (2007)<sup>3</sup> uma tentativa de junção de todos os programas que trazem no seu bojo concepções, em alguma medida, contraditórias. O PDE-Escola, por sua vez, expressa a política nacional para educação, a qual é contraditória e conflituosa.

No Estado do Paraná, o PDE-Escola começou a ser desenvolvido a partir de 2007, após o lançamento do PDE, quando o governo estadual assinou junto ao governo federal o comprometimento com o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, conjunto de 28 diretrizes estabelecidas pelo governo federal a serem cumpridas com vistas a melhorar a qualidade da educação básica no país. À assinatura deste compromisso o MEC articulou o repasse de recurso técnico e financeiro aos estados e municípios. Na época, o Estado do Paraná era governado por Roberto Requião de Mello e Silva (2003-2006; 2007-2010).

Ainda que outros programas e projetos tenham sido desenvolvidos no Estado a partir do lançamento do PDE, a trajetória do programa PDE-Escola no Estado do Paraná merece destaque, visto que a SEED reformulou o manual para elaboração do PDE-Escola, alterando, sobretudo, a concepção gerencialista posta no manual utilizado pelo MEC, uma vez que as políticas educacionais de gestão desenvolvidas no Estado do Paraná nos anos do governo Requião andaram na contramão das políticas de caráter gerencial, concebendo a gestão democrática como o ideal de gestão a ser desenvolvido nas escolas da rede estadual.

É justamente nesse movimento que se situa o interesse pela pesquisa, uma vez que, enquanto técnica-pedagógica da Coordenação de Gestão Escolar (CGE) da SEED, nos anos de 2008 e 2009, a pesquisadora participou do processo de reformulação do manual e de implementação do programa, participando de encontros realizados pelo MEC para orientações e repasses de informações acerca do desenvolvimento do PDE-Escola, bem como atuando junto aos Núcleos

---

<sup>3</sup> Até 2007 o Plano de Desenvolvimento da Escola era chamado somente de PDE. Contudo, com o advento do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE Nacional – convencionou-se chamá-lo de PDE-Escola, com a intenção de diferenciar os planos.

Regionais de Educação, os quais, por sua vez, eram responsáveis por realizar as orientações e acompanhamento do programa junto às escolas estaduais.

Contudo, ainda que esta posição tenha possibilitado um significativo conhecimento sobre o PDE-Escola, sobre suas regras, sobre o seu funcionamento, sempre foi instigante compreender como o programa se desenvolveu nas escolas, como os diretores das escolas o interpretam e quais os movimentos por ele causados na gestão escolar<sup>4</sup>.

Para tanto, é imprescindível uma análise crítica da trajetória deste programa, desde sua formulação inicial até sua implementação nas escolas estaduais, compreendendo a relação entre ele e o contexto histórico, de forma que seja possível compreender suas origens e raízes, bem como os problemas e questões que ela se propôs a enfrentar.

Partindo do pressuposto que não existem métodos perfeitos de pesquisa e que a escolha deste pelo pesquisador deve ser definida a partir do objeto de análise e mais propriamente das perguntas a que o pesquisador se dispõe a responder e que estas frequentemente são multifacetadas, comportam mais de um método, é oportuno retomar qual a nossa intenção com esta pesquisa: investigar como se dá a materialização do PDE-Escola nas escolas da rede estadual do Paraná, suas implicações na gestão destas e quais os sentidos atribuídos a este programa pelos gestores educacionais. A investigação tem como objetivo responder aos seguintes questionamentos: Em que medida o PDE-Escola desenvolvido no contexto do PDE nacional é e não é o mesmo programa desenvolvido durante o Fundescola, dando curso aos ideais da reforma educacional iniciada na década de 1990? Como as discussões e orientações sobre o PDE-Escola emanadas de órgãos mais centrais como o MEC e a SEED são (re)interpretadas no contexto da prática, atribuindo sentidos ao programa?

Esta pesquisa, para tanto, realizou um levantamento de dados sobre o desenvolvimento do PDE-Escola nas escolas estaduais do Paraná, com o propósito de realizar um estudo, no qual se busca identificar situações, eventos, atitudes ou opiniões manifestas pelos diretores das escolas estaduais selecionadas, atendidas pelo PDE-Escola, com o intuito de descrever a percepção do desenvolvimento do programa por este grupo selecionado. Neste trabalho, a população-alvo pesquisada

---

<sup>4</sup> Ver lista de escolas selecionadas para a pesquisa no apêndice 1.

é composta por diretores escolares de 112 escolas estaduais inseridas pelo MEC no programa com base no IDEB 2005 porque tiveram seus índices inferiores a 2,8 para os anos iniciais e 2,7 para os anos finais do Ensino Fundamental e que desenvolveram o programa nos anos de 2008 e 2009. A opção por este público se justifica porque os diretores das escolas selecionadas foram os primeiros a realizar o programa no Estado do Paraná, desenvolvendo-o por dois anos consecutivos.

A opção por selecionar apenas os diretores das escolas se deu por dois motivos: por entender que, pelo menos em tese, os diretores representam o coletivo de cada uma das escolas e pela falta de tempo e condições operacionais de realizar a investigação com representantes de outros segmentos que atuam na escola. Além disso, por se tratar de um programa que se propõe a ser uma ferramenta de planejamento das ações desenvolvidas pelo coletivo na escola, entende-se que o diretor é um dos principais envolvidos nesse processo. A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de questionário estruturado<sup>5</sup> aos diretores das escolas selecionadas, o qual combinava questões fechadas e abertas com o intuito de obter informações deste grupo de profissionais.

O instrumento de coleta de dados foi constituído de 62 questões e possuiu um tempo médio de aplicação de cerca de trinta minutos. Os enunciados do instrumento foram baseados na revisão de literatura pertinente ao PDE-Escola, sendo que se tentou abranger a maior quantidade de aspectos do programa, entendendo que os indicadores construídos possibilitaram uma boa representação do fenômeno estudado.

Com a intenção de refinar o instrumento, visando garantir que ele realmente meça aquilo a que se propõe, foi realizado um pré-teste antes de se iniciar a aplicação dos questionários.

O pré-teste consistiu na aplicação do questionário a um dos diretores que possui as mesmas características da população-alvo. A realização do pré-teste foi em novembro de 2010.

Após esta aplicação buscou-se redefinir a linguagem, tornando-a mais adequada, possibilitando que as respostas obtidas estejam apropriadas para a análise.

---

<sup>5</sup> Ver modelo de questionário no apêndice 2.

A coleta de dados pelo questionário para diretores de diversas localidades do Estado do Paraná foi feita por meio da elaboração do instrumento no sistema *Google Docs*<sup>6</sup>, isto é, o preenchimento do questionário pelos respondentes foi totalmente *on-line*. Para divulgar o questionário foram realizadas ligações diretamente aos diretores das escolas selecionadas, a fim de esclarecer no que consistia a investigação, bem como sensibilizar para a importância da participação na pesquisa. Além disso, enviamos a todos os diretores uma mensagem eletrônica, via e-mail, com o endereço na Internet para acesso ao questionário.

O instrumento ficou disponível para os diretores no mês de março de 2011. Neste período, dos 112 diretores selecionados, 23 (20,5%) acessaram e responderam o questionário. A análise dos dados, adiante tratada, mostra a significância dos achados nesse instrumento, mesmo com um retorno relativamente reduzido de questionários. Além disso, foi possível identificar um panorama geral do PDE-Escola no Estado do Paraná porque as escolas cujos diretores participaram da pesquisa estão situadas em diferentes localidades, contemplando a maioria das regiões do Estado.

O referencial que fundamentou a pesquisa foi a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*), formulado por Ball e por colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994). A opção por este referencial se justifica pela natureza da pesquisa que se pretende realizar: analisar a trajetória de uma política educacional, desde sua formulação inicial até sua realização no contexto escolar.

Para Ball (2009), a ideia da abordagem do ciclo de política é explicada pelo fato das políticas não serem estáticas. Além disso, a realidade concreta em que se implementa a política é instável e contraditória. Nesse sentido, destaca a prática como ação política, à medida que esta transforma o texto político em ação, não sendo possível, dessa forma, atribuir um significado definitivo para a política.

Contudo, o autor ressalta que o ciclo de políticas é um método e não uma teoria, é um instrumento, é uma maneira de compreender a política na sua trajetória, no movimento do tempo. Assim, para melhor analisar este movimento da política, Ball (2009) propõe ao pesquisador a investigação das três faces da política: a proposta – identificando qual a intenção do governo quando da realização da escolha política; a de fato – possível de ser identificada nos textos políticos; e a em

---

<sup>6</sup> O *Google Docs* é um pacote de aplicativos do *Google* baseado em AJAX. Funciona totalmente on-line diretamente no navegador da Internet do computador do usuário.

uso, ou seja, a identificação de práticas e mudanças no texto político que emergem do processo de implementação pelos profissionais que atuam na prática.

Mainardes (2006) ao analisar a proposta de Ball para a análise de política, explica que, para o autor, o foco das análises deve:

[...] incidir sobre a interpretação que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar os processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas (MAINARDES, 2006, p.50)

A partir do reconhecimento da existência de diversas facetas da política é que os autores propuseram um ciclo contínuo constituído, inicialmente, por três contextos principais: da influência – marcado pela disputa de grupo de interesses e na definição das finalidades sociais da educação; da produção de textos políticos, resultado de disputas e acordos, carregados de incoerências, limitações e possibilidades e, por fim, o contexto da prática – arena em que a política está sujeita a interpretações e recriações, podendo, inclusive representar mudanças significativas na política original. Contudo, destacam que esta divisão é apenas didática, pois o desafio do pesquisador é mostrar como esses contextos se inter-relacionam, visto que não possuem uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Além disso, cada um desses contextos envolve disputas e embates de interesses, aos quais o pesquisador não pode ficar alheio.

Para Ball o esforço do analista de políticas consiste em determinar onde começou a política – e como ela acontece ao longo do tempo, pois está sempre se reinventando; desvendar quem eram e onde estavam os sujeitos que fizeram as políticas, nos diferentes contextos; apontar como se dá a relação entre os diferentes contextos, pois a elaboração da política também se dá no contexto da prática, possibilitando, inclusive, que o texto se altere na prática. De acordo com Mainardes, a análise de políticas deve levar em consideração diferentes aspectos. São eles:

[...] a estrutura social; o contexto econômico, político e social no qual as políticas são formuladas; as forças políticas; e a rede de influências que atuam no processo de formulação de políticas e de tomadas de decisão nas diferentes esferas. Considerar esse conjunto de influências implica levar em consideração o fenômeno da globalização em toda a sua complexibilidade, a influência das agências multilaterais, as arquiteturas político-partidárias nacionais e locais, bem como a influência de indivíduos, grupos e redes políticas (MAINARDES, 2009, p.10).



Em um de seus estudos mais recentes, Ball (2006) dá continuidade às discussões sobre a análise de políticas educacionais, destacando alguns aspectos que não podem deixar de ser considerados na pesquisa em política educacional, que são: o desenho e escopo, o envolvimento total, a ética de pesquisa e a inclusão das pessoas na política.

Sobre o desenho e o escopo da pesquisa, o autor considera fundamental analisar a política dentro de um quadro, visto que ela não é autodeterminada, considerando tanto o contexto onde ela é implementada, quanto as demais políticas que são desenvolvidas pelas instituições ao mesmo tempo, pois “quando focamos analiticamente em uma política, esquecemos, convenientemente, que outras políticas estão em circulação e que o estabelecimento de uma pode inibir, contradizer ou influenciar a possibilidade de fixação de outras” (BALL, 2006, p.20).

Outro esforço a ser realizado pelo pesquisador é o de tentar capturar a dinâmica da política nos e entre os vários níveis, analisando a trajetória da política desde o desenvolvimento, a formação e a realização da política, captando as formas pelas quais as políticas evoluem e se modificam ao longo do tempo, com o objetivo de desvendar suas incoerências.

A interface nacional/global é outro ponto a ser considerado na pesquisa, uma vez que, devido à globalização, as opções dos Estados-nação estão cada vez mais reduzidas, apresentando-se uma tendência global de “empréstimo das políticas”, como explica Ball (2001). Contudo, embora o quadro que se apresente seja de internacionalização de ideias, é importante considerar, também, que as políticas são interpretadas e implementadas em nível local, não podendo este ficar alijado na discussão e na pesquisa sobre política.

Já o envolvimento total diz respeito à capacidade do pesquisador em estabelecer a conexão entre a política educacional e a arena mais geral da política social, bem como de pensar a educação incluída em um conjunto de ações econômicas e políticas mais gerais, a fim de evitar o que Ball (2006) chama de “isolacionismo da política educacional”.

Estabelecer uma ética de pesquisa diz respeito à compreensão do papel da teoria na pesquisa. Para Ball (2006, p. 25) “a teoria provê a possibilidade de uma linguagem diferente, uma linguagem que não é capturada por assunções e inscrições de formuladores de políticas ou pela imediatividade da prática”. Assim, é a

teoria que mantém a fronteira entre pesquisa crítica sobre políticas e pesquisa para a política.

Para o desenvolvimento das reflexões apresentadas, cada seção foi pensada de maneira que a articulação entre elas possibilite compreender como se deu a materialização do PDE-Escola nas escolas da rede estadual do Paraná, suas implicações na gestão destas e quais os sentidos atribuídos a este programa pelos gestores educacionais. Na seção 2 será abordado o contexto que influenciou tanto a elaboração do PDE-Escola quanto a sua implementação nos governos FHC e Lula, desde o início, vinculado ao Fundescola, até o atual contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007); quais grupos influenciaram na definição das finalidades sociais e dos significados da educação e quais os condicionantes que levaram à emergência do programa. Também serão analisados quais determinantes influenciaram o desenvolvimento do programa em nível local, enquanto o Estado do Paraná era governado por Roberto Requião e como a concepção de gestão escolar democrática defendida nas políticas públicas estaduais influenciou na (re)interpretação do manual do programa, resultando na elaboração de um novo documento.

Diretamente relacionado ao contexto da influência, está o contexto da produção de textos, abordado na seção 3. É nesse contexto que acontece a documentação das políticas, articulando diversos interesses. O objetivo desta seção é realizar uma análise do PDE-Escola a partir do conteúdo presente nos principais documentos elaborados pelos governos, os quais tratam do desenvolvimento do programa, a saber: manual elaborado pelo MEC em meados dos anos 1990: “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola”; o manual reelaborado pelo Estado do Paraná, em 2008, e as Resoluções elaboradas em conjunto pelo MEC e FNDE, as quais dispõem sobre a organização e desenvolvimento do programa, no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação. É importante ressaltar que esses textos não possuem necessariamente coerência e clareza, sendo frutos de acordos e disputas para o controle das representações da política. Contudo, é importante também destacar que os documentos analisados constituem-se como instrumentos que interferem no contexto da prática.

Entendendo o contexto da prática também como objeto de disputa, visto que os profissionais da educação, com seus valores e concepções, exercem influência na implementação das políticas, na seção 4 será analisada, tomando-se a

sistematização das respostas de um questionário aplicado aos diretores escolares, como se deu a implementação do PDE-Escola em vinte e três escolas estaduais durante os anos de 2008 e 2009, destacando aspectos que mais se evidenciaram no conjunto das escolas pesquisadas, dentre eles o aumento do controle e da burocracia pelo MEC, expressando uma possível continuidade dos ideais reformistas propalados desde o início da década de 1990.

Entretanto, a pesquisa não se propõe a legitimar ou justificar a política analisada, mas sim analisar de forma crítica o percurso do Programa PDE-Escola, buscando compreender os sentidos e os movimentos atribuídos a ele pelos diretores escolares.

## 2 O SURGIMENTO DO PDE-ESCOLA : O CONTEXTO DA INFLUÊNCIA

Durante a década de 1990 assume centralidade na agenda política de vários países o debate sobre a crise do Estado e a necessidade de empreender reformas, com vistas a promover ajustes dos países à nova ordem capitalista mundial.

Nos países mais centrais este movimento de redefinição da ordem econômica mundial, de reorganização do capitalismo e de crise fiscal do Estado surge já na década de 1970. Silva (2007) explica que ao mesmo tempo regimes autoritários, predominantes em um grande número de países, iniciaram processos de transição democrática, gerando amplos debates acerca dos ideais da democracia e de mudanças na prática democrática. Assim, no bojo das discussões sobre a crise do Estado encontra-se a necessidade de reconfiguração das relações entre Estado e mercado e Estado e sociedade, as quais, apesar de distintas, imbricam em mudanças, permeadas por disputas ideológicas e políticas.

No caso do Brasil, os anos de 1980 foram marcados por reformas acerca do papel do Estado, de maneira que reformar o Estado significaria romper com a burocracia estatal que imperou no modelo desenvolvimentista, substituindo-a por uma calcada em valores democráticos.

Nesse contexto, passou-se a definir a crise política e econômica brasileira como uma crise de gestão. Nesse sentido, as reformas orientadas para o mercado trouxeram no seu bojo temas da boa governança e da participação como parte de suas indicações, além de preocupações com a eficiência e a eficácia da ação do Estado.

A política educacional brasileira, por sua vez, não pode ser examinada descolada desse contexto contraditório de luta pela redemocratização e postulados neoliberais para as políticas sociais, uma vez que a educação está intimamente ligada ao processo político-ideológico.

Assim, esta seção tem a intenção de descrever e analisar a disputa de influências no contexto de formulação das políticas educacionais no Brasil, desde a reforma educacional de 1990 até o atual contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), quais grupos de interesses estavam na disputa pelas políticas e quais os condicionantes que levaram à emergência de um programa em específico: o PDE-Escola. Também será analisado como se deu a influência do Banco Mundial

na formulação das políticas educacionais brasileiras e como se dá a interação de tendências mais globais com aspectos locais no que tange à formulação de políticas educacionais, uma vez que para Ball e Bowe (1992, citados por MAINARDES, 2006) influências mais globais são recontextualizadas e reinterpretadas pelos estados.

## 2.1 A INFLUÊNCIA NO CONTEXTO GLOBAL: DA REDEMOCRATIZAÇÃO AO GOVERNO LULA

No contexto de economia globalizada, marcado pela intensa competição e reorganização da produção em escala mundial, de acordo com Fiori (2003), a crise do Estado acabou por se configurar em três diferentes vertentes: *crise fiscal*, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança negativa, tornando-o incapaz de realizar as políticas públicas; *crise do modo estatizante de intervenção do Estado*, o que significa o esgotamento do *Welfare State* (“bem-estar social”) e dos países comunistas; e *crise do modelo burocrático de gestão pública*, marcado pelos altos custos e baixa qualidade dos serviços públicos. No caso do Brasil, a crise foi tanto fiscal quanto do modelo de administração pública. Tais crises conduziram, na década de 1980, a um movimento geral de reformas do Estado.

No continente latino-americano, a partir da segunda metade dos anos 1980, como medida de enfrentamento à crise pela qual passavam os países deste continente por conta da política desenvolvimentista empreendida ao longo de sessenta anos, foi disseminado pelos organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) o ideário neoliberal.<sup>7</sup> Fiori (2003) explica que isso ocorre num contexto de necessária renegociação das dívidas externas e, em contrapartida, os países deveriam seguir um receituário que, em linhas gerais, trouxe a desregulação dos mercados, a abertura da economia e a implementação de práticas não intervencionistas.

Para Anderson (1995) o neoliberalismo pode ser definido como fenômeno distinto do simples liberalismo clássico, do século passado. O neoliberalismo nasceu após a II Guerra Mundial como uma reação teórica e política veemente contra o

---

<sup>7</sup> **Neoliberalismo**, como entendido atualmente é um produto do liberalismo econômico clássico. [...] O termo se refere a uma redefinição do liberalismo clássico, influenciado pelas teorias econômicas neoclássicas. [...] Segundo Moraes [2001, p. 6] o neoliberalismo é: 1. uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social; 2. um movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria *think tanks*, isto é centros de geração de ideias e programas, de difusão e promoção de eventos; 3. um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1970, e propagadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods (1945), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). (NEOLIBERALISMO, 2011)

Estado intervencionista, de bem-estar, cujo texto de origem é *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Porém, é a partir da crise do pós-guerra, em 1973, quando o mundo capitalista apresenta uma profunda recessão, causada por baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação que as ideias neoliberais passam a ganhar espaço. Anderson (1995, p.11) explica o remédio para a crise:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas.

Dentre as ações empenhadas pelos grupos hegemônicos, merece destaque o Consenso de Washington, encontro ocorrido no ano de 1988 entre economistas de diversos países, todos de perfil liberal, funcionários do FMI (Fundo Monetário Internacional), BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), Banco Mundial e do governo norte-americano, que visava avaliar as reformas econômicas em curso, sobretudo na América Latina.

Foi resultado deste encontro um conjunto de diretrizes<sup>8</sup> a respeito das reformas necessárias para que os países pudessem sair da crise – superando a estagnação, a recessão e a inflação, podendo, assim, retomar o caminho do desenvolvimento e saldar a dívida externa. Além disso, este encontro serviria para afinar ideologicamente o discurso que se tornaria hegemônico (BATISTA, 1994). O Consenso foi um importante instrumento tanto na difusão do pensamento neoliberal, quanto nas políticas a serem executadas pelos governantes, sobretudo os dos países periféricos em relação ao capitalismo, como condição para conceder “cooperação” financeira externa, bilateral ou multilateral.

---

<sup>8</sup> Dez regras básicas emanadas dos economistas de Washington: Disciplina fiscal; Redução dos gastos públicos; Reforma tributária; Juros de mercado; Câmbio de mercado; Abertura comercial; Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; Privatização das estatais; Desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); Direito à propriedade intelectual (BATISTA, 1994).

De acordo com Batista (1994), houve uma inversão da causa da grave crise econômica que a América Latina enfrentava, ou seja: a alta dos preços do petróleo, as altas taxas internacionais de juros, e a deterioração dos termos de intercâmbio eram resultantes de problemas internos (políticas nacionalistas equivocadas, autoritarismo etc.) e não de fatores externos. Desta forma, as propostas apresentadas pelo Consenso de Washington eram vistas como a “solução modernizadora” para o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas.

Conforme a análise de Borón (1995) o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional cumpriram uma função eminentemente disciplinadora dentro da economia capitalista internacional, sobretudo após a década de 1980, quando as nações da periferia sucumbiram diante do peso da recessão e da crise da dívida. O autor destaca que a capacidade disciplinadora destes organismos internacionais foi muito mais eficaz e mais efetiva para pressionar e impor uma rígida disciplina fiscal na periferia como América Latina e Ásia, sendo suas recomendações praticamente desconhecidas pelos países desenvolvidos.

Contudo, Diniz (2001) faz considerações bastante pertinentes sobre o risco de incorrer em uma visão economicista, por sua vez determinista, ao considerar que foi imposto aos países um ajustamento a um receituário único. Embora a autora reconheça que a globalização e as agências internacionais tenham exercido pressão e forte influência nas agendas de diversos países, estas não o fizeram de modo mecânico e determinista. Diniz (2001, p.14) defende que “As opções das elites dirigentes nacionais – suas coalizões de apoio político – tiveram e têm um papel importante na escolha das formas de inserção no sistema internacional e na definição das políticas a serem implementadas”. Assim, a autora coloca o elemento político na centralidade do processo de globalização, ao passo que este não se resume a uma dinâmica puramente econômica, senão que se trata de um fenômeno multidimensional, que obedece a decisões de natureza política.

Além disso, é necessário empreender uma leitura mais atenta e atualizada do que se diz e do que se faz no mundo para se ter uma leitura mais objetiva dos verdadeiros rumos da história. Pois, se é fato que em alguma medida o Brasil aceitou os postulados neoliberais – e a história nos prova isso, também é preciso considerar que o desenvolvimento de um país da extensão e complexidade como o Brasil – onde coexistem o moderno e o arcaico – é tarefa bem mais sofisticada do que sugere o simplismo da receita neoliberal.



No Brasil, o processo mais recente de reforma do Estado iniciou-se com o fim do governo militar. Naquele momento combinavam-se dois fatores importantes: a crise do modelo autoritário e, principalmente, a decadência do modelo nacional-desenvolvimentista. Era preciso atacar os erros históricos da administração pública e buscar novos modelos que dessem conta do novo contexto histórico. Abrucio (2007) destaca que o foco dos atores políticos, na época, estava mais voltado a corrigir o erro dos militares e menos na necessidade de se construir um novo modelo de Estado capaz de enfrentar novos desafios históricos colocados à época.

O que chama a atenção, no caso do Brasil, é a coincidência da introdução da ideologia neoliberal num momento em que se vivia um processo de democratização. Uma contradição acabou por transparecer na agenda pública: restabelecer a democracia e empreender a reforma do Estado em moldes conservadores definidos pelos organismos econômicos internacionais, isto é, uma reforma orientada para o mercado, uma estratégia privilegiada para a transição controlada do regime militar.

Além do mais, ao final dos anos 1980, no plano econômico, o Brasil encontrava-se em uma profunda crise da dívida, ficando à margem do sistema econômico mundial de investimentos. A decisão política de renegociar a dívida impôs ao país novas condicionalidades. De acordo com Ferreira:

[...] não bastavam mais, apenas, o equilíbrio fiscal e a estabilização monetária; era também preciso a desregulação, a privatização, a abertura comercial, ou seja a desmontagem do Estado desenvolvimentista, pois, afirmava o discurso neoliberal, havia um excesso de presença produtiva do Estado, o que o impedia de voltar ao sistema financeiro internacional. (FERREIRA, 2006, p.26)

A partir de 1980, mudanças importantes foram feitas no desenho do Estado e entre as principais destaca-se a promulgação da Constituição de 1988, em que foram elaboradas várias questões sobre a administração pública, entre elas: a democratização do Estado; a descentralização – em enfrentamento à forte centralização do período anterior, considerando as potencialidades locais, uma maior participação cidadã e novas propostas de gestão pública; e a profissionalização da burocracia estatal. Contudo, Abrucio (2007) destaca que nenhuma destas se concretizou plenamente e que já na década de 1990 foi possível perceber que a Constituição de 1988 não tinha dado conta de uma série de fatores da administração pública.

Considera-se ainda que a Carta Constitucional, na teoria, se apresenta como uma excelente carta de direitos fundamentais, chegando a ser nomeada de cidadã ou social, mas tais direitos na prática não puderam ser concretizados, pois houve a adoção de um sistema ideológico totalmente importado, ao qual se tentou amoldar um país inteiro, incluindo as suas instituições, com a reabertura do Brasil ao mercado externo, passando a Constituição por inúmeras alterações para se ajustar à lógica neoliberal, deixando de lado o compromisso com muitos direitos fundamentais.

Assim, o cenário político e econômico do Brasil dos anos 1990 – crise fiscal num regime de altíssimas inflações e a urgência pela modernização – abriu espaço para a implementação de novas ideias acerca de como gerir o Estado e qual o seu real papel ante essa nova realidade.

De acordo com Fiori (2003) para ser conduzido ao primeiro mundo, o Brasil deveria aceitar as ideias neoliberais, sendo que a “minimização” do Estado era indispensável para que a economia brasileira atraísse os investimentos externos. Pois, de acordo com a vertente mais radical do pensamento neoliberal, a responsabilidade pelas dificuldades das sociedades contemporâneas é do Estado. Assim, a crise é do Estado e não do sistema capitalista. Os argumentos principais são os de que a ação do Estado na economia desestabiliza e perturba o mercado e se caracteriza pelo desperdício de recursos e pela ineficiência. A concepção neoliberal fundamenta-se na ideia de que a responsabilidade pela crise é do próprio Estado que, ao longo dos anos, produziu um setor público ineficiente e marcado pelo privilégio, enquanto o setor privado tem demonstrado eficiência e qualidade. Desse modo, justifica-se a necessidade de reduzir o tamanho do Estado e eliminar todos os direitos sociais conquistados.

A adoção das políticas neoliberais, na América Latina, como programa de vários governos, não ocorreu simultaneamente, nem seguiu a mesma trajetória em todos os países. Em geral, a entrada desses países se deu, sobretudo, pela renegociação das dívidas externas, que levam a pôr em prática um ajuste fiscal com o objetivo de saldar a dívida junto aos países credores. Para assegurarem empréstimos e um prazo maior para o pagamento das dívidas, os países foram

levados a concordar com as prescrições do FMI e do Banco Mundial<sup>9</sup> (BATISTA, 1994).

Na tentativa de adaptar-se às novas condições da economia mundial e às restrições fiscais, os países em desenvolvimento adotaram políticas convergentes como a eliminação das funções governamentais, cortes em despesas, privatização, desregulamentação e descentralização. Tais políticas, no seu conjunto, passaram a ser rotuladas de ajuste fiscal, reforma estrutural ou reforma orientada para o mercado, todas implicando na tentativa de revisão do papel desempenhado pelo Estado de principal indutor do crescimento econômico e prestador de serviços sociais (SOUZA; CARVALHO, 1999).

Essa revisão do papel do Estado é intensificada nos anos 1990 e envolve diferentes estágios. Souza e Carvalho (1999) dividem as reformas em dois estágios: as chamadas de primeira geração – voltadas para a abertura dos mercados, desregulamentação e privatização, realizada, sobretudo, pelo governo federal e o segundo estágio ou segunda geração é pautada, principalmente, pela tentativa de construção e reconstrução das capacidades administrativas e institucionais do Estado<sup>10</sup>. Nesse sentido, as tarefas do segundo estágio, além de serem de longo prazo, são mais estruturais do que as primeiras.<sup>11</sup> No que diz respeito aos objetivos, Souza e Carvalho (1999), explicam:

O primeiro enfatiza a racionalização dos recursos fiscais, enquanto que o segundo persegue outros objetivos adicionais: a) a eficiência dos serviços públicos, a ser alcançada pela otimização dos recursos humanos e financeiros via o estímulo à competição administrada pelo governo [...]; b) efetividade; c) democratização, com o envolvimento da comunidade nas decisões relativas às ações públicas; e d) descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão e infra-estrutura e dos serviços sociais (SOUZA; CARVALHO, 1999, p.188).

---

<sup>9</sup> Tal como ocorreu na ocasião do surgimento do Programa Fundescola, contexto em que surge o PDE-Escola.

<sup>10</sup> Por capacidade administrativa entende-se a busca de instrumentos voltados para aumentar o desempenho de organismos públicos com vistas à obtenção de resultados e à satisfação do cidadão que utiliza os serviços públicos. Capacidade institucional, por sua vez, é a busca de incentivos que aumentem os estímulos para a cooperação, formulação e implementação das decisões governamentais.

<sup>11</sup> Como veremos mais adiante, o PDE-Escola, enquanto instrumento que visa à racionalização da gestão escolar, se aproxima mais dos objetivos das reformas de segunda geração.

Na América Latina, tanto a primeira quanto a segunda geração de reformas ocuparam centralidade na agenda dos países, sobretudo pela pressão da comunidade internacional de negócios e de organismos multilaterais, como, por exemplo, o Banco Mundial, que destaca em seus projetos de financiamento a importância da criação da capacidade do Estado e das instituições e a adoção de práticas voltadas para o bom governo.

No Brasil, as reformas da primeira geração se iniciaram no governo Collor, com algumas privatizações e muito alvoroço em torno do funcionalismo público, culpado, pelo então presidente, pela crise do Estado. Porém, é no governo de Fernando Henrique Cardoso que a reforma toma um caráter mais definitivo e conceitual, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), conduzido por Bresser Pereira<sup>12</sup>. Em 1995, o MARE apresentou o “Plano Diretor da Reforma do Estado” (BRASIL, 1995b). Tal documento tinha como objetivo apresentar o diagnóstico e o quadro teórico para uma reforma administrativa do Estado, a qual seria pautada em bases modernas e racionais, em contraposição a

[...] uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. (BRASIL, 1995b, p. 6)

Nesse sentido, uma das principais diferenças entre uma administração mais burocrática e uma administração gerencialista é que enquanto aquela está mais focada no processo, esta se concentra nos resultados. Assim, pauta-se no princípio da autonomia do administrador em gerir o processo como lhe aprouver. Contudo, tal autonomia é sempre relativa, pois é cobrada através dos resultados, configurando o que autores como Afonso (2001) e Barroso (2005) chamam de Estado avaliador, o qual, ao avaliar, tem a intenção mais de induzir comportamentos do que resolver os problemas diagnosticados pela avaliação. No âmbito micro, o PDE-Escola toma esta

---

<sup>12</sup> O MARE foi transformado em SEAP – Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio em janeiro de 1999. Entretanto, a perda de status de ministério não significou que a proposta oficial da reforma havia sido abandonada.

lógica aplicada à gestão escolar, tentando imprimir uma nova “cultura” na maneira de gerir o trabalho escolar.

De acordo com o documento, a necessidade da Reforma se justifica pelo “desafio histórico”<sup>13</sup> de articular o país a um novo modelo de desenvolvimento. No que diz respeito à administração pública, era preciso administrar de forma mais “gerencial”

[...] baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995b, p.7)

De acordo com Bresser Pereira (2008), a reforma gerencial empreendida no Brasil foi inspirada no gerencialismo britânico que, por sua vez, recebeu influências dos princípios do *New Public Management* (NPM). Assim, o Plano Diretor da Reforma do Estado incorporou os princípios do NPM, delineando um novo padrão de gestão pública, denominada “administração gerencial”, apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social.

Superar a forma de administrar o Estado significava, nesse contexto, transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado, dentre elas a educação, cabendo ao Estado o subsídio, mas não diretamente a execução de serviços.

Isso explica o porquê de Bresser Pereira apontar outra forma de conceber a Reforma do Estado, entendendo-a como um processo de criação e transformação das instituições com vistas a resolver os problemas de governabilidade e governança<sup>14</sup>, conceitos importantes na lógica da reforma já que correspondem, respectivamente, às dimensões política e administrativa.

---

<sup>13</sup> Termo utilizado no documento “Plano Diretor da Reforma do Estado”.

<sup>14</sup> A governabilidade diz respeito à capacidade política de governar, ou seja, à legitimidade do Estado perante a sociedade, expressando o apoio que o governo tem de sua população. Buscando dar legitimidade às propostas de governo, a reforma coloca como fundamental a participação da sociedade em geral. É por esse motivo que a Reforma do Estado envolve mecanismos de responsabilização (ou *accountability*, isto é, dever de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos) dos gestores públicos em geral, pelos resultados de suas ações. A governança, por sua vez, diz respeito à capacidade financeira e administrativa para pôr em prática, de forma eficiente, as decisões governamentais. De acordo com o reformador, o Brasil vive uma crise de governança causada pela crise fiscal, aliada à rigidez e ineficiência da máquina administrativa. Assim, a emergência da Reforma Administrativa é justificada pela necessidade de

Oliveira (2008), ao analisar a concepção que está por trás da chamada Reforma Gerencial, diz que, apesar do conteúdo democratizante, ela é permeada por uma concepção clássica liberal de que o mercado é o lugar da autonomia do indivíduo, mas não do cidadão. Assim, a argumentação da Reforma Gerencial diz que há um cidadão-cliente, que exige serviços. “Não é necessário disfarçar-se mais em apelos da razão: direta e cruamente os interesses dominantes se apresentam” (OLIVEIRA, 2008, p.147).

Além disso, o autor ressalta outra contradição presente no Plano da Reforma do Estado que, ao retirar o caráter de regras de procedimento e focar nos resultados, deixa escapar a universalidade: “ao contrário do que esperam Bresser Pereira e os aduladores do Moloch, virtualiza clientelas específicas [...]. É uma cópia perfeita do mercado: a moeda somente pune quem não a tem, ou quem a tem em quantidades insuficientes” (OLIVEIRA, 2008, p.143).

Nesse sentido, é possível afirmar que a reforma do Estado arquitetada durante o governo FHC teve um perfil mais liberal e conservador, não enfrentando o problema da concentração da riqueza e da renda nacional como elementos necessários à construção de um Estado com capacidade efetiva de atuação na área social e capaz de orientar um processo de crescimento econômico para o país. Pelo contrário, a reforma implementada pelo Governo FHC teve como mote o desmonte do Estado, a partir do aprofundamento da estratégia privatizante, inaugurada por Collor de Mello. Uma outra questão é que as reformas foram colocadas como mera questão técnica, administrativa, sem conotações de ordem societária.

A eleição do presidente Lula, em 2003, inicia um novo ciclo da esquerda brasileira. De acordo com Sader (2009, p.69): “A eleição de Lula é resultante, em primeiro lugar, da força acumulada ao longo da resistência à ditadura e, em segundo, da oposição ao neoliberalismo já durante a redemocratização, na década de 1990”.

No entanto, é preciso reconhecer o caráter contraditório deste governo, o que o fez receber críticas da esquerda mais radical, afirmando que Lula é o melhor administrador do modelo neoliberal.

---

implantar um novo modelo de administração pública – mais moderna e eficiente, capaz de melhor atender as demandas sociais (BRESSER PEREIRA, 2008).

Nesse sentido, o PDE-Escola pode ser considerado um programa que visa, no âmbito educacional, a enfrentar a crise de governança presente nas instituições públicas.

Reconhecendo as ambiguidades do seu governo, o próprio Lula já chegou a afirmar que “nunca os ricos ganharam tanto nem os pobres melhoraram tanto de vida”. E esta é uma crítica que merece o governo: o não rompimento com o grande capital financeiro na sua modalidade especulativa, mas, ao contrário, ter lhe dado continuidade e independência. Sobre isso, Sader explica:

Manter as taxas de juros mais altas do mundo e, assim, atrair o pior tipo de capital, não cobrar impostos sobre a circulação interna e externa desse capital, dar autonomia para que a representação direta deste defina no interior do governo uma variável fundamental para a economia do país, assim como para os recursos destinados às políticas sociais, são erros que devem ser reiteradamente criticados pela esquerda (SADER, 2009, p. 71)

Para Nogueira (2003) a perspectiva de uma ruptura categórica ou de um reformismo radical não teria como se afirmar, pois a profundidade da crise em que o Brasil se encontrava, a dimensão da tragédia social brasileira, o padrão histórico de construção do Estado, a herança dos anos 1990 e os equilíbrios precários da economia acabariam por encapsular a agenda, comprimir as opções governamentais e retirar o ímpeto reformador dos sujeitos políticos, impondo-lhes um tempo mais longo e opções moderadas.

Além disso, é importante destacar que a ação política não se dá num vazio histórico, ela depende de circunstâncias históricas determinadas, que em boa medida limitam as escolhas. Também é próprio do campo da política a luta pelo poder (cargos, votos, pessoas), o que nem sempre leva em consideração a dimensão ideológica.

Por outro lado, Lula pode ser considerado uma expressão da esquerda por suas políticas sociais, pelo bloqueio à Alca e pela prioridade aos processos de integração Sul-Sul, por ter freado as privatizações, assim como por ter aumentado o emprego formal – diminuindo o desemprego, ao contrário dos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso.

No entanto, é mera ingenuidade pensar que o governo Lula rompeu com as políticas ditas neoliberais. Se, por um lado, seu governo representa avanços do ponto de vista da política social, contraditoriamente manteve a hegemonia do capital financeiro, expressa na continuidade das políticas financeiras de FHC – priorizando o ajuste fiscal em detrimento do social.

São marcas do seu governo políticas sociais redistributivas, as quais se apoiaram em critérios mais assistencialistas, combinando diversos mecanismos: o Programa Bolsa Família atrelado à frequência da criança à escola; a elevação dos empregos formais; os programas de microcrédito. Segundo Sader,

Foi por meio desses mecanismos de redistribuição de renda que alguns dos objetivos originalmente defendidos inicialmente pelo PT foram atingidos, ao menos em parte [...]. O resultado foi a melhoria generalizada do nível de vida das camadas mais pobres da população, sobretudo no Nordeste, nas periferias das grandes metrópoles; pela primeira vez, os índices de desigualdade diminuíram no país. (SADER, 2009, p. 83)

Contudo, os elementos de continuidade do governo FHC estavam claros: manutenção dos eixos da política financeira, autonomia do Banco Central, altas taxas de juros, manutenção do superávit primário, papel central do agronegócio de exportação – sobretudo de produtos transgênicos. O continuísmo desses elementos teve como consequência a incapacidade da economia de retomar seu crescimento; o ínfimo resultado das políticas sociais; a lentidão da reforma agrária; a elevação insignificante do salário mínimo. Porém, sucessivas convulsões atacaram o governo do PT, que passou por mudanças, sobretudo na segunda gestão, apoiado num cenário internacional favorável e na liberação de recursos para a política social, o governo Lula conseguiu reequilibrar sua ação, evidenciada, especialmente, com o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC).

Sader (2009), avaliando o governo Lula diz que “o copo está meio cheio e meio vazio”. Se, por um lado, pode ser visto como um bom gestor do neoliberalismo, por não ter rompido com o modelo, ainda o complementou com políticas sociais e recuperação do papel do Estado, que se apresentava desgastado – resultado de políticas mais ortodoxamente de caráter neoliberal; por outro lado, pode ser visto como o governo que inviabilizou a Alca, priorizando os processos de integração da América Latina. Além disso, conteve o processo de enfraquecimento do Estado, fortalecendo o sistema de educação e saúde públicas. Foi o governo que mais melhorou o nível de vida dos mais pobres, no país mais desigual do mundo. Assim, pode-se afirmar que o governo do PT é híbrido e contraditório, pois, apesar de o capital financeiro desempenhar papel central, fomenta políticas sociais de redistribuição de renda.



### 2.1.1. A administração pública

Como pudemos observar diante do exposto, no Brasil, o projeto de reforma do Estado, expresso no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), pautou-se nos princípios do modelo gerencial, o qual influenciou as reformas administrativas de diversos países. De acordo com Secchi (2009), este modelo compartilha valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços e responsabilização (*accountability*). Ainda segundo o autor, a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

O novo conceito de gestão pública – que importa modelos da gestão empresarial tem como principal objetivo romper com o modelo burocrático – organizações guiadas por procedimentos rígidos, forte hierarquia, organização burocrática, centralização das decisões, unidade de mando e delimitação nítida entre esfera pública e privada; em nome de uma gestão mais flexível, da administração descentralizada, autônoma e participativa na redefinição das relações entre as esferas públicas e privadas.

Apesar da reforma gerencial ter tido impacto no modelo de administração pública implementado no Brasil após 1990, ela não se efetivou na sua forma mais “radical” como nos Estados Unidos ou na Inglaterra. Porém, em alguma medida essas “estratégias gerenciais” foram contempladas no Plano Diretor da Reforma do Estado, abrindo espaço para a realização de mudanças organizacionais e administrativas. De maneira bem ampla, é possível dizer que a proposta do MARE – baseada nos princípios acima descritos –, está centrada em dois objetivos básicos: i) buscar a melhoria da atuação burocrática; e ii) separar as atividades de regulação das de execução, através da descentralização, transferindo a execução para outras esferas do governo ou para as denominadas pelo documento de organizações sociais.

A ideia de organizações sociais está diretamente ligada à ideia de descentralização, a qual teve grande influência nas políticas e projetos federais,

sobretudo nas áreas da educação, saúde e assistência social. De acordo com o documento referência do MARE (1995):

A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já está adiantada, de projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de “organizações sociais”. O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal. [...] As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica [...]. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc. As entidades que obtenham a qualidade de organizações sociais gozarão de maior autonomia administrativa, e, em compensação, seus dirigentes terão maior responsabilidade pelo seu destino. Por outro lado, busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade [...]. Adicionalmente se busca uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor mas significativa dos custos dos serviços prestados (BRASIL, 1995b, p. 60-61).

Nesse sentido percebe-se que no modelo de organização gerencial do aparelho do Estado este se concentra na formulação e avaliação das políticas públicas no seu núcleo estratégico. Já as agências executivas, como o próprio nome diz, são responsáveis pela execução de serviços e prestação de serviços<sup>15</sup>.

As organizações sociais, por sua vez, encontram-se, dentro desta organização gerencial do estado, no campo das atividades não exclusivas do Estado, com as quais são estabelecidos contratos de gestão, em que tais organizações passam a receber uma dotação orçamentária pública total ou parcial para a prestação de serviços<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> No campo educacional, a relação entre o MEC e o FNDE, principal órgão executor das políticas educacionais federais, expressa essa ideia de fragmentação entre quem formula as políticas e quem as executa. Cruz (2009) explica que, dependendo do contexto, o FNDE participa do processo da definição das políticas, em questões de fundos programáticos ou de caráter mais operacional, embora se verifiquem situações em que a própria autarquia é proponente de políticas, as quais são discutidas com o MEC, por meio das secretarias-fins.

<sup>16</sup> Na área educacional, podemos citar a existência das Unidades Executoras (UEX) ou da Associação de Pais, Mestres e Funcionários, entidades de direito privado consideradas, atualmente, pelo governo federal como gestoras das políticas educacionais no ambiente escolar. Assim, o FNDE repassa recursos diretamente para estas organizações, responsáveis pela execução e prestação de contas dos recursos federais como, por exemplo, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o

Paula (2005, p. 42), ao analisar esse desenho do aparelho do Estado, afirma que “mesmo tendo um projeto bem definido, a reforma causou uma fragmentação do aparelho do Estado, pois os novos formatos organizacionais não substituíram os antigos, havendo uma convivência entre ambos”. Além disso, para a autora, “o projeto das agências executivas e das organizações sociais não alcançou a extensão esperada, o que vem impossibilitando a aderência do aparelho do Estado a uma organização e gestão dos órgãos da administração pública” (PAULA, 2005, p. 42).

Sobre a participação popular nas organizações sociais, a ideia de Bresser Pereira era justamente propor o engajamento de representantes da comunidade nos órgãos colegiados de deliberação. Porém, Paula (2005) destaca que esse mecanismo representativo apresenta limitações, visto que o próprio formato institucional das organizações sociais e a estrutura do aparelho do Estado não permitem a inserção popular no processo decisório e na formulação de políticas públicas, pois essas entidades são apenas prestadoras de serviços e não ocupam posição representativa no núcleo estratégico do Estado.

Da mesma forma que a descentralização, a autonomia é um princípio recorrente na reforma do Estado, pois descentralizar, em alguma medida, exige maior autonomia tanto dos sujeitos quanto das esferas de governo. No entanto, cabe discutir de que conceito de autonomia está se falando num contexto, como já vimos, autoritário, que também tem como estratégia o foco nos resultados e a responsabilização. Assim, a autonomia é mais uma das estratégias para a redução da ação estatal, através da descentralização, do processo de tomada de decisões e de gestão, estratégias que têm como intenção responsabilizar diretamente as instituições pela qualidade da prestação de serviços, aproximando-se, assim, o consumidor do prestador de serviço, o qual pode atender às expectativas do usuário com maior agilidade, assumindo, assim, a lógica do mercado, do cidadão cliente. Nesse sentido, cada instituição tem autonomia para prestar serviço da forma como melhor lhe aprouver, porém, tendo a certeza que o governo central “dá autonomia aos executores, mas cobra os resultados” (BRASIL, 1995b, p. 38).

---

qual vai ao encontro do princípio da descentralização da execução dos recursos federais, reforçando a participação e a autogestão.

Dessa maneira, o sistema pode ser considerado centralizador, no que diz respeito às formulações de normas, e descentralizador na execução, que deve ocorrer de acordo com as normas, pois do contrário, não atingirá bons resultados na avaliação, esta também realizada pelo poder central.

Embora a administração pública gerencial tenha prevalecido durante a década de 1990, é possível afirmar que existem dois modelos de gestão pública em desenvolvimento e disputa no Brasil: o primeiro, como vimos, inspirado na vertente gerencial e o segundo, que se encontra em desenvolvimento, e tem como principal referencial a vertente societal, expressa nas experiências alternativas de gestão pública com raízes nos ideários das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização, como, por exemplo, os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, representado, sobretudo, pelos movimentos sociais, partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e organizações não governamentais. De acordo com Paula:

Quanto à abordagem societal, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que ela se tornasse a marca do governo federal. No entanto, o que se observa é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais (PAULA, 2005, p. 37).

Assim, além do governo Lula ter dado continuidade a uma série de iniciativas advindas da experiência anterior de modernização do Estado brasileiro, foi visível a sua incapacidade de estabelecer uma reforma em prol da gestão pública. Mesmo as boas experiências petistas mais voltadas à democratização em nível local foram mal aproveitadas num contexto mais geral.

No entanto, Paula (2005) explica que as experiências alternativas à administração gerencial se manifestaram de forma fragmentada e que não havia uma representação política presente no poder central para implementá-la. Porém, a administração societal é um projeto que ainda está em desenvolvimento, pois a aliança política que o sustenta se encontra em processo de consolidação. Ainda, a elaboração de arranjos institucionais para viabilizar uma maior participação dos cidadãos na gestão pública, ampliando os canais de mediação entre as organizações sociais e o Estado, se coloca como um desafio atual. Além disso, as ideias e práticas que visam ampliar a participação democrática necessitam estar articuladas a um projeto mais global de reforma do Estado.

Abrucio (2007) destaca que em relação à gestão pública ainda há muito o que se fazer: aumentar a transparência da administração pública, enfrentando a ineficiência e a corrupção; introduzir critérios meritocráticos para a seleção dos dirigentes das organizações públicas e melhorar o desempenho dos serviços públicos brasileiros, em especial na área da educação e da saúde. De acordo com o autor, depois de ter aumentado a cobertura dos direitos sociais, conforme propugnava a Constituição de 1988, chegou a hora de atuar sobre a qualidade e a efetividade das políticas públicas. Contudo, não é possível reduzir estas mudanças a apenas uma questão de gestão, visto que, para serem solucionadas, demandam, também, investimento público.

Nesse sentido, apesar da administração pública ter uma lógica própria, demandando o desenvolvimento de técnicas de gestão específicas, o desafio dos governantes é realizar uma combinação entre administração e política. Assim, ainda que o movimento gerencialista tenha tomado para si a intenção de fundar uma nova administração pública, esse ainda é um projeto em construção, pois, como explica Paula (2005, p.47): “enquanto houver vitalidade democrática permanecerá um projeto inacabado” e a administração pública estará sempre sendo reinventada.

### **2.1.2 A política educacional: da reforma dos anos 1990 aos dias atuais**

Como verificamos na parte inicial deste trabalho, o debate sobre a reforma e a reestruturação do Estado tem ocupado lugar central na agenda política de diversos países, sobretudo da América Latina, desde o início dos anos de 1980. Este debate veio acompanhado de um conjunto de medidas políticas e administrativas que tiveram relação com o campo educacional, dentre elas Barroso (2005) destaca: descentralização, autonomia das escolas, reforço dos procedimentos de avaliação e de prestação de contas. Enfim, medidas cujos ideários têm origem na Reforma do Estado.

A influência das ideias neoliberais nas reformas estruturais atingiu em diferentes medidas os diferentes países, mas é possível afirmar que a maioria das propostas reformistas tinha como intenção precípua a redução do Estado tanto na provisão quanto na administração de serviço educacional, expressas nas constantes

críticas contra o serviço público e a favor do que Barroso (2005, p.741) chama de “encorajamento de mercado”.

Para o autor, este “encorajamento de mercado” se expressa por meio da subordinação das políticas educacionais a uma lógica estritamente econômica – a globalização; da promoção de medidas inclinadas à privatização da educação – como é o caso do sistema de *vouchers*, no Chile, e da importação de valores e modelos de gestão empresarial, vistos como sinônimos de “modernização” do serviço público educacional. Esta última lógica se aproxima da concepção do PDE-Escola à medida que este se apresenta como “uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que sua equipe trabalhe para atingir os mesmos objetivos e avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança” (BRASIL, 2010). Nesse sentido, é preciso analisar como tais tendências aparecem na redefinição do eixo da política educacional brasileira desde a constituinte, em 1988, até os dias mais recentes.

Durante a década de 1980, o Brasil passava por um momento de luta a favor da (re)democratização política, a qual fomentou a organização de vários setores da sociedade. No campo educacional merece destaque o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, o qual tinha como objetivo a elaboração de uma carta constitucional para o país. Mesmo após muitas discussões e divergências dentro do próprio Fórum – especialmente no que diz respeito ao destino das verbas públicas, a educação e demais políticas sociais tiveram algum avanço na Constituição de 1988, podendo-se destacar a educação como direito social; o dever do Estado na oferta educacional em estabelecimentos oficiais de ensino público; a progressiva extensão da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino médio e a vinculação de percentuais orçamentários destinados à educação em todas as esferas governamentais: união, estados e municípios.

A discussão e tramitação em torno da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação, 9.394/96 (LDB), começou num momento muito favorável do ponto de vista da democracia e contou com a participação de vários setores da sociedade, até então restrita pelo governo militar. A fase inicial da elaboração da legislação ocorreu já em dezembro de 1988 e contou com a coautoria de agentes da coletividade que representavam a sociedade civil. No entanto, os anos iniciais da década de 1990 apontaram para um retorno ao autoritarismo, cerceando a sociedade civil e permitindo a participação de grupos de interesses bem definidos e com

reconhecimento legal – partidos políticos e parlamentares eleitos. Foi em um clima de tensão entre setores da sociedade e civil e parlamentares que se deu todo o processo de tramitação, mas é evidente que quem mais perdeu nesta correlação de forças foi o campo progressista, representado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que tinha como principais bandeiras: democratização, qualidade, gratuidade e recursos financeiros. Em meio a muito tumulto, em 1996, foi aprovada a LDB, segundo Peroni (2003, p.86):

O projeto aprovado pelo Senado foi considerado como uma interferência no processo democrático e foi visto como ilegítimo por amplos setores educacionais, que o contestaram.

Uma consequência deste processo de intervenção do Executivo foi o silenciar das instituições vinculadas ao fórum, ao mesmo tempo que outros atores entravam em cena.

Peroni (2003) afirma que outra mudança a se considerar na passagem dos anos de 1980 para 1990 diz respeito aos interlocutores do governo. Se até os anos de 1995 o governo federal tentava manter alguma interlocução com os setores da sociedade na elaboração de propostas educacionais<sup>17</sup>, a partir de 1995 este diálogo foi totalmente encerrado, quando o governo federal passou a dar prioridade para outros interlocutores para a elaboração das políticas educacionais do governo FHC. Dentre esses a autora destaca o Instituto Herbert Levy, que havia apresentado sua proposta já em 1992 e vinha contando com o apoio do Ministério da Educação (MEC), fato que foi evidenciado com a realização do Seminário Ensino Fundamental & Competitividade Empresarial. O próprio título escolhido para o seminário já revela quais interesses esta instituição estava representando.

De acordo com Peroni (2003, p. 88), “ele [o seminário] foi ao encontro da mudança de eixo da política educacional apresentada na passagem dos anos 1980 para 1990, cuja lógica passou a ser a produtividade”. Aliás, a incorporação desta lógica empresarial dentro do aparelho de Estado vem ocorrendo em um movimento desde a redefinição de seu papel, que tem como marco a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado. Nele estão presentes não só a proposta de privatização dos setores públicos, dentre eles a educação – numa passagem de

---

<sup>17</sup> A sociedade civil representada participou ativamente na primeira fase de elaboração da LDB e no Plano Decenal de Educação para Todos (1993).

responsabilidades direta à sociedade civil, como também a influência da própria lógica de mercado, tal como pudemos observar nos itens discutidos acima.

É dessa forma que as novas propostas de avaliação, financiamento e reforma curricular devem ser entendidas: como a materialização, no campo da educação, de um movimento internacional ocorrido em um âmbito muito mais geral: a hegemonia neoliberal e a globalização. Tais propostas também foram veiculadas por organismos internacionais – sobretudo pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL), após 1990, e pelo Banco Mundial, a partir de 1995<sup>18</sup>; através de suas orientações aos países da América Latina, as quais tiveram influência na formulação das políticas públicas na área da educação – com ênfase nas Políticas de Descentralização. Conforme Souza e Faria (2004) explicam, dentre as prioridades e focos destas organizações evidencia-se a defesa:

da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração economicista e neoliberal, em que pese, também, as diferentes formas que a descentralização da educação veio a assumir na América Latina (por exemplo, em termos da municipalização e da regionalização) (SOUZA; FARIA, 2004, p.927-928).

Igualmente exerceram influências na agenda educacional dos países latinos diversos fóruns mundiais e regionais, dentre as quais merece destaque a Conferência Nacional de Educação Para Todos, que se realizou em 1990 na Tailândia, patrocinada pelo Programa Nacional das Ações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Banco Mundial (BM). No Brasil, as recomendações decorrentes

---

<sup>18</sup> Também podem ser tidas como influentes outras organizações, como: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) –, e de instituições voltadas para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras.



deste encontro serviram de referência para a elaboração do Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003) e para o Plano Nacional de Educação (1998)<sup>19</sup>.

A partir do quadro preocupante apresentado no encontro: 100 milhões de crianças estavam fora da escola e havia mais de 900 milhões de adultos analfabetos no mundo, os governos de 155 países participantes elaboraram a Declaração Mundial da Educação para Todos, comprometendo-se a assegurar uma educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos. Este encontro foi considerado um marco para os países com maiores taxas de analfabetismo – dentre eles o Brasil –, pois foram levados a desencadear ações para os princípios acordados na Declaração de Jomtien.

Não obstante, para Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), o diagnóstico da existência de um bilhão de pobres no mundo levou o Banco a buscar sustentação na educação como via para a contenção da pobreza, daí sua preocupação com as reformas educacionais a serem implementadas, reiterando o objetivo de eliminar o analfabetismo, aumentando a eficácia do ensino e melhorando seu rendimento. Para tanto, recomendou a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos.

Acreditando que o uso mais racional dos insumos educacionais poderia ser obtido com a autonomia das instituições, estabelece que esse seja um dos mais urgentes eixos da reforma educacional. Em suma, o Banco Mundial recomenda mais atenção aos resultados, sistema de avaliação da aprendizagem, inversão em capital humano atentando para a relação custo-benefício; propõe, além da descentralização da administração das políticas públicas sociais, maior eficiência no gasto social, maior articulação com o setor privado na oferta da educação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 62).

De acordo com Peroni (2003, p. 94), foi “nesse contexto que as políticas educacionais dos anos de 1990 foram formuladas, dando respostas aos organismos internacionais”. Nesse sentido, mais do que um compromisso com a nação, o Plano Decenal de Educação foi realizado objetivando prestar contas junto à comunidade internacional, diante do vergonhoso fracasso por qual passava a educação brasileira.

---

<sup>19</sup> Com a promulgação da LDB 9.394/96 ficou determinado que caberia à União, em colaboração com Estados e Municípios, a elaboração do Plano Nacional de Educação, o qual deve estar em consonância com as metas da Declaração Mundial sobre Educação Para Todos.

Apesar de contar com a participação de várias entidades, foi a CEPAL que mais influenciou a política educacional brasileira nos anos 1990. Esta instituição recomendava que os países da região investissem em políticas que objetivassem adequar os sistemas educacionais para a oferta de conhecimentos e habilidades requeridas pelo sistema produtivo, dentre as quais se destaca: capacidade de inovação, versatilidade, comunicação, motivação, habilidades como cálculo e clareza na exposição, dentre outras que deveriam ser construídas na educação básica.

Contudo, todos os documentos produzidos por organismos internacionais convergem em um aspecto de extrema relevância para o delineamento de nossas políticas: a ênfase no ensino fundamental e o estímulo para que os países investissem seus recursos prioritariamente nesta etapa de ensino, sobretudo com vistas a reduzir as desigualdades entre os sistemas estaduais e municipais de ensino<sup>20</sup>.

É nesse contexto de enfrentamento das desigualdades educacionais e de enfoque no ensino fundamental que o Banco Mundial e o Banco Interamericano organizaram um documento específico para o Brasil, contendo, além do diagnóstico e da descrição das estratégias dos bancos para empréstimos, planos para as reformas econômicas ou ajustes estruturais e projetos de investimento nas áreas da agricultura, infraestrutura, saúde, educação e meio ambiente.

Diante do diagnóstico do quadro educacional apresentado nesses documentos, o governo federal apresentou ações que tinham como meta melhorar o acesso e a qualidade do ensino fundamental pelas seguintes vias: Fundo Nacional do Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); Dinheiro Direto na Escola; avaliação institucional; melhoria da qualidade do livro escolar e dos padrões nacionais de currículo e reforma do ensino secundário (PERONI, 2003).

Contudo, Cruz (2003) destaca que, embora o discurso seja o da promoção da equidade e da melhora de acesso e de qualidade, o Banco Mundial dissemina uma determinada ideologia e orientação reformista que vão de encontro a estes compromissos.

---

<sup>20</sup> O PDE-Escola, não se furtando desta tendência, expressa a prioridade do MEC em investir os recursos no ensino fundamental.

As propostas evidenciam que se procura descentralizar determinadas ações, particularmente aquelas referentes às responsabilidades financeiras com a manutenção das escolas e a gestão, tendo em vista a municipalização. A descentralização proposta caracteriza-se mais com uma desconcentração, visto que o governo central deve centralizar as grandes diretrizes educacionais, a elaboração do currículo, a política de avaliação e de formação de educadores, ficando as demais esferas do sistema apenas com a execução das ações dentro dos parâmetros previamente definidos (CRUZ, 2003, p.63)

Diversos autores (CRUZ, 2003; SOUZA, 2003; CASASSUS, 1990) definem a desconcentração como um movimento de cima para baixo, enquanto a descentralização é um movimento de baixo para cima. Esta análise é necessária uma vez que as propostas para a gestão educacional desenvolvidas na década de 1990 foram impulsionadas pelo poder central, mas na maioria das vezes sem consulta a outras esferas.

A questão da autonomia – também propagada como proposta dos progressistas – toma um outro viés na compreensão do Banco Mundial e dos ministérios comprometidos com políticas de redução do papel do Estado, referindo-se mais na perspectiva de desresponsabilização do Estado com a escola, envolvendo a comunidade na gestão da escola, sobretudo na possibilidade de contribuição econômica para a sustentação da infraestrutura.

No bojo da discussão descentralização/desconcentração outro aspecto que precisa ser destacado é o da avaliação, pois, se em alguma medida ela é necessária para que o ministério possa elaborar políticas que vão ao encontro das necessidades do sistema educacional, é certo, também, que ela serve para o controle do poder central e, de algum modo gerar mudanças de comportamento. Além disso, a avaliação também era um dos componentes dos acordos com o Banco Mundial, visto que este necessitava verificar a efetividade das ações geradas nos projetos.

No Brasil, foi criado em 1988 o SAEB, o qual vem sendo aperfeiçoado, sucessivamente, a cada aplicação, tanto do ponto de vista metodológico, como nos procedimentos, operacionalização e abrangência. O primeiro levantamento foi realizado em 1990, somente para as escolas da rede pública do ensino fundamental, sendo avaliadas a 1ª, a 3ª, a 5ª e a 7ª séries em três áreas: Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Em 1993, os levantamentos tiveram as mesmas características e seguiram os mesmos procedimentos. A partir de 1995, a preocupação com a comparabilidade dos dados foi incorporada aos procedimentos.

Dentre as mudanças metodológicas realizadas, destacam-se: a opção por avaliar as séries “concluintes” – 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e a 3ª série do ensino médio e a ampliação do escopo da amostragem, de modo a incluir escolas da rede privada.

Se, em parte, o processo de avaliação iniciou-se por influência dos acordos com os organismos internacionais que exigiam uma avaliação de seus projetos, ele também veio ao encontro dos interesses defendidos nos anos 1980 sobre qualidade da educação, democratização e gestão. Peroni (2003) destaca que o próprio SAEB, inicialmente, construía sua matriz de avaliação baseado nas discussões com os Estados, mas que, a partir de 1995, com a terceirização, passaram a ser entidades fora do Estado que definiam a avaliação, sem qualquer consulta aos setores diretamente ligados ao processo.

No terreno do financiamento, outro marco da política do governo FHC foi a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual se propunha a criar mecanismos de redistribuição de recursos destinados ao ensino fundamental entre estados e municípios. Contudo, a proposta não contemplou um aumento na receita destinada à educação, mas que apenas os recursos já existentes seriam redistribuídos. Para Peroni (2003), ao agir desta maneira a União retirou a sua responsabilidade para com o ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, transferindo-a para os estados e municípios, eximindo-se, assim, de promover esforços para promover a universalização deste nível de ensino e da erradicação do analfabetismo, movimento evidenciado na Emenda Constitucional 14/96.

O artigo 212 da Constituição Federal tinha assegurado percentuais mínimos de 18% da receita de impostos da União e 25% da dos estados e municípios, inclusive a resultante das transferências constitucionais, para serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. O ensino fundamental público, segundo o parágrafo quinto do mesmo artigo, teria como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação.

A priorização do ensino fundamental foi reafirmada ainda no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que diz:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por

cento dos recursos a que se refere o art. 212 da constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988, p. 46).

Contudo, embora o artigo 60 do ADCT exigisse a priorização de verbas para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, ele não vinha sendo cumprido, devido à priorização, por parte do MEC no investimento de seus recursos no ensino superior.

Assim, em 1996 o texto do artigo foi alterado pela Emenda Constitucional 14/96 que criou o FUNDEF como um mecanismo de redistribuição dos recursos vinculados à educação e, dentre outros aspectos, estabeleceu que a vinculação de 50% dos recursos da educação para o ensino fundamental e erradicação do analfabetismo – prevista no artigo 60 da CF de 1988 –, seria reduzida a 30% dos recursos investidos pela União.

Outro fator que merece destaque em termos de financiamento da educação, segundo Peroni (2003), é a mudança de critérios para o repasse do salário-educação<sup>21</sup>. Quando foi criado, em 1964, 50% dos recursos arrecadados pelo Estado era destinado à cota estadual, ficando os outros 50% para a União, como cota federal, a qual posteriormente passou a ser repassada para estados e municípios com vistas a diminuir as desigualdades regionais, uma vez que a União nunca teve grande participação no ensino fundamental.

A partir de 1993, o crédito de arrecadação do salário-educação passou a ser repassado diretamente do Banco do Brasil para o Fundo Nacional do Desenvolvimento (FNDE), o qual repassaria dois terços destes recursos diretamente para as secretarias de educação dos estados e Distrito Federal, bimestralmente,

---

<sup>21</sup> O salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. Também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nºs 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF). São contribuintes do salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tal qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, nos termos do § 2º, art. 173 da Constituição (BRASIL, 2010b).

investirem no ensino fundamental, tal como contemplado no texto da LDB. Dessa maneira, o crédito não permanece no local de origem, pois é repassado do órgão de arrecadação diretamente ao FNDE. Outro aspecto que gerou polêmica foi o veto, sugerido pelo MEC, do parágrafo da lei que previa que os recursos fossem repassados também aos municípios, os quais não se beneficiaram deste recurso até 1997. Percebe-se, assim, um movimento na contramão do processo de municipalização, fortemente incentivado após a Constituição de 1988. Isso significa que foram descentralizadas as responsabilidades, mas não o recurso.

A partir de 1997, com a reedição de uma medida provisória, ficou determinado que a quota estadual do salário-educação deveria ser distribuída entre estados e municípios, considerando o número de alunos matriculados no ensino fundamental. Além disso, em 2003, a distribuição passa a usar como critério a origem da fonte de arrecadação, privilegiando, assim, os estados mais desenvolvidos economicamente. E, em 2006, ele ampliou sua abrangência do ensino fundamental para a educação básica em todos os seus níveis.

Para Ferreira (2009) no campo educacional, o governo Lula apresenta contradições. Na época da campanha eleitoral o governo apresentou o documento “Uma escola do tamanho do Brasil” (2002), no qual assumia o compromisso de mudar o ensino do país, estabelecendo como prioridade do seu governo a expansão do sistema educacional e a elevação dos seus níveis de qualidade. O documento, em alguma medida, reflete os anseios do movimento organizado em defesa da educação pública que, nas últimas três décadas, marcou o contexto educacional brasileiro. Porém, contraditoriamente, logo em seguida o Partido dos Trabalhadores divulga outro documento, intitulado “Carta ao Povo Brasileiro” (2002), escrita pelo candidato Lula, a fim de apaziguar o mercado global, garantindo a manutenção da política econômica.

Assim, ao fazer um balanço das políticas educacionais brasileiras empreendidas a partir de FHC, Ferreira (2009, p. 263), diz:

[...] a gestão das políticas educacionais empreendidas no governo FHC foi fomentada por ações descentralizadas em todos os níveis e tanto no campo privado quanto no público, transferindo para as unidades federativas (para as escolas e para os trabalhadores da educação) as responsabilidades com a oferta do serviço social. Essa tendência continuou no governo Lula de forma mais sistemática porque foram construídos instrumentos gerenciais e adotadas práticas políticas de convencimento dos governos estaduais e

municipais para a adesão ao “Compromisso Todos pela Educação”, de forma mais competente que seu antecessor.

Ferreira (2009) explica que o primeiro mandato de Lula (2003-2006) foi um período marcado por debates com as entidades, cujos resultados ficaram apenas nos expressos nos anais de reuniões e na memória dos participantes, predominando projetos com perspectivas opostas no campo da formação dos professores, currículo, investimento etc. Esse foi o desenho da primeira gestão Lula, que revelou a desistência pelo governo do seu compromisso eleitoral “Uma escola do tamanho do Brasil”.

Criticado pela falta de posicionamento e eficiência no plano educacional brasileiro, em 2007, o governo lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o qual, segundo o MEC (2007) encontra sua razão de ser justamente em função da necessidade de “enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais”, reduzindo as desigualdades sociais e regionais na educação. É neste sentido que o PDE se propõe a ser um plano executivo, um conjunto de programas que visam o cumprimento das metas quantitativas estabelecidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>22</sup>, oficializado pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, data oficial de lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação, quando foi apresentado ao país pelo governo federal, por meio do Ministro da Educação, Fernando Haddad, durante a gestão do governo Lula.

Esses atos surgem num momento em que o governo reconhece que existe uma grande desigualdade social no Brasil, e o PDE surge com a finalidade de enfrentar estruturalmente as desigualdades de oportunidades educacionais. Para tal, é necessário um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial, portanto, um enlace entre educação e desenvolvimento (IVO; HYPÓLITO, 2009).

Para Silva, a preocupação do MEC com a equidade significa:

o reequilíbrio do sistema, não a eliminação das condições econômicas e institucionais geradoras da desigualdade e da concentração de rendas. Não se tem em vista a busca da justiça social igualitária, mas o ajuste da

---

<sup>22</sup> O decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007, dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, desenvolvido pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da educação básica.

desigualdade social, para que ela se justifique, tornando-se compatível com as novas condições de expansão do capital. Com isso, pretende-se evitar que a desigualdade e a miséria extrema comprometam o sistema (SILVA, 2007, p. 92).

Um dos principais componentes deste Plano de Metas é a reafirmação do regime de colaboração entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal – materializado na assinatura do compromisso com as metas estabelecidas. Além disso, é ressaltada a participação das famílias e da comunidade na educação, inclusive dos empresários; cabendo aos sistemas criarem mecanismos para promoverem a participação, sobretudo mediante a criação de conselhos e de realização de parcerias.

O PDE tem como pressuposto o diagnóstico e o enunciado de algumas das diretrizes do Plano Nacional da Educação (PNE), que vigorou de janeiro de 2001 até 2011. O Plano Nacional de Educação define as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação; as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais Profissionais da educação.

Além da preocupação com a redução das desigualdades educacionais, o PDE está estruturado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização; e vi) mobilização social. Seus programas podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização (BRASIL, 2007a, p. 11-15).

O PDE pretende avançar nas propostas previstas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), o qual apresenta um diagnóstico dos problemas educacionais, mas não propõe iniciativas que concretizem uma melhoria da qualidade da educação, em parte pela sua natureza menos operacional e mais direcional. O PDE, ao contrário, pretende operacionalizar políticas por meio de ações.

Segundo Saviani (2009), o Ministério da Educação, também por circunstância do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) – em que cada ministério deveria apresentar suas ações – lançou o IDEB, e a ele atrelou ações que já estavam no próprio MEC, ajustando e atualizando algumas delas, compondo, assim, o Plano de Desenvolvimento da Educação.



Com a finalidade de mensurar as metas, o MEC criou o Índice da Educação Básica – IDEB<sup>23</sup>, o qual possibilita à União identificar as redes e escolas públicas mais “frágeis”, organizando um repasse de recurso com base em “critérios substantivos”.<sup>24</sup> Também permite à União projetar metas quantitativas a serem cumpridas, até 2022, tanto pelas escolas quanto pelas redes estaduais e municipais. A partir de 2007 o IDEB das escolas, municípios e estados passou a ser o principal critério adotado pelo MEC para a distribuição dos recursos e para a seleção das escolas que seriam contempladas com a maioria dos seus programas, inclusive o PDE-Escola. Além do mais, a criação de um indicador permite o que é chamado de “responsabilização”. Assim, cada instância – escolas, municípios, estados e União – deveria assumir a sua responsabilidade em busca da qualidade da educação básica.

O IDEB foi criado pelo MEC a partir de estudos elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos. Tomando como parâmetros o rendimento dos alunos (pontuação em exames padronizados obtida no final da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º do ensino médio) nas disciplinas de língua portuguesa e matemática e os indicadores de fluxo (taxas de promoção, repetência e evasão escolar), construiu-se uma escala de 0 a 10. Aplicado esse instrumento em 2005, chegou-se ao índice médio de 3,8. À luz dessa constatação foram estabelecidas metas progressivas de melhoria desse índice, prevendo-se atingir, em 2022, a média de 6,0, índice obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ficaram entre os 20 com maior desenvolvimento educacional do mundo. O ano de 2022 foi definido não apenas em razão da progressividade das metas, mas à vista do caráter simbólico representado pela comemoração dos 200 anos de independência política do Brasil. (SAVIANI, 2009, p.7)

Sobre a utilização da avaliação como instrumento de gestão educacional, Carvalho (2009) explica que esta não tem como único objetivo o controle de resultados por parte do Estado, mas também como mecanismo para induzir a prestação de contas e a responsabilização pelos resultados alcançados, o que corresponde, na visão gerencial, a um mecanismo que serve, ao mesmo tempo,

<sup>23</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo Inep em 2007. O indicador é o resultado da combinação de dois indicadores: a) pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa do ensino fundamental (4ª e 8ª séries) e 3º ano do ensino médio – o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios; e b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino, calculados por dados obtidos no Censo Escolar. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 12/05/2011.

<sup>24</sup> Termo utilizado no documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” no sentido de objetividade – referindo-se à utilização do IDEB como critério para repasse de recursos, em substituição ao repasse a partir de critérios subjetivos.

para informar sobre a eficiência e a produtividade dos serviços educacionais; e como orientador de decisões, sobretudo no que diz respeito ao levantamento de indicadores para o repasse de verbas públicas.

Mainardes (2010), ao analisar o PDE, afirma que este possui características de uma concepção gerencialista da educação à medida que busca a eficácia e a eficiência da gestão escolar priorizando resultados numéricos por meio do IDEB. O autor, apesar de reconhecer a importância e a necessidade de acompanhamento de dados estatísticos das escolas públicas, ressalta que é uma medida insuficiente, visto que para a apuração do seu resultado não são consideradas diferenças regionais e locais o efeito escola<sup>25</sup> e o efeito professor. Destaca, ainda, que a melhoria da qualidade da educação não depende do aumento das estratégias de controle e regulação, mas de melhoria de questões macrocontextuais e questões diretamente ligadas ao trabalho pedagógico.

Aos entes federados foi proposta a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR, o qual, a partir da elaboração de um diagnóstico, possibilita aos estados e municípios aderir às ações do PDE mais indicadas para a melhoria dos seus resultados e alcance das metas propostas. O PAR contempla quatro grandes dimensões: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços de apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Assim, após a adesão ao compromisso, os municípios deveriam elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR). De acordo com Ferreira (2009), no dia 31 de julho de 2008, todos os 5.563 municípios brasileiros já haviam aderido ao compromisso.

Para Adrião e Garcia (2008), o PAR expressa a introdução dos mecanismos de *accountability* (responsabilização) na esfera pública e da opção governamental de responsabilizar as gestões municipais pelo padrão da oferta educativa nos municípios e estados, pois mediante a elaboração do PAR a União se compromete a transferir recursos e prestar assessoria técnica aos municípios e estados através do MEC, desde que estes aceitem a se submeter a certas medidas, entre elas a publicização de informações, a participação em avaliações externas promovidas pelo governo federal e o recebimento de recursos e assistência técnica

---

<sup>25</sup> Mainardes (2010) define efeito escola como determinadas políticas ou práticas de uma escola ou como os efeitos de uma intervenção.

condicionados ao cumprimento de metas estabelecidas pelo MEC e mensuradas pelo IDEB. De acordo com as autoras,

O PAR, por sua vez, parece indicar a falta de condições objetivas para a auto-regulação manifestada pelos municípios brasileiros. Em outras palavras, transparece a dúvida no âmbito do governo federal sobre a capacidade dos municípios brasileiros de responder às demandas educativas decorrentes da ampliação das suas responsabilidades com parte do ensino fundamental e pela totalidade da educação infantil. Em contrapartida, o acompanhamento das ações pelo governo federal induz à responsabilização de gestores locais e, no limite, das próprias unidades escolares, pelo sucesso das ações e melhoria da escola pública, tendo em vista o efeito cascata que a lógica pressupõe (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 791).

Por outro lado, percebe-se por parte do governo federal a preocupação com o que chama de “visão sistêmica”, ou seja, um olhar mais universalista da educação, contemplando políticas para todos os níveis e modalidades, em contraposição ao caráter mais focalista – no ensino fundamental, efetivado no governo FHC. O PDE compreende uma gama grande de programas/ações, que variam de número a depender de seus andamentos, organizados em torno de quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Entre as ações que atingem a educação básica, foco deste trabalho, estão: plano de metas PDE-IDEB, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), piso do magistério, formação aos professores através da Universidade Aberta do Brasil (UAB), Mais Educação, Educacenso, Inclusão Digital, Coleção Educadores, Conteúdos Educacionais, Livre do Analfabetismo, Transporte Escolar, Saúde nas Escolas, Luz para Todos (programa que não está mais ligado à educação) e o PDE-Escola (BRASIL, 2007).

No campo da gestão educacional destaca-se a coexistência de programas que, em sua essência, apresentam concepções de gestão opostas. Pois enquanto os programas Escola de Gestores e Fortalecimento dos Conselhos Escolares, por exemplo, trazem uma proposta de uma educação pautada nos princípios democráticos, em que a participação nas decisões da escola, a autonomia e o diálogo são entendidos como fundamentos, programas como o PDE-Escola expressam a manutenção de uma concepção gerencialista na condução das políticas educacionais. Com isso é possível perceber que as políticas não se apresentam como um bloco homogêneo e sólido. É possível a existência de

múltiplos discursos e contradições tanto dentre as forças conservadoras quanto dentre as forças progressistas.

Sobre a existência de discursos contraditórios no âmbito das políticas educacionais desenvolvidas no governo Lula, é importante destacar o próprio processo de elaboração do PDE, pois mesmo após o lançamento de todas as suas ações o MEC ainda não tinha lançado documento algum que expressasse suas concepções, as quais serviriam de referencial para os programas e ações ora lançados. Somente em outubro de 2007, seis meses após o lançamento oficial do PDE, é que o MEC publica o livro intitulado “O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas”. É neste sentido que é possível afirmar que este Plano não é um todo coeso, traduzindo-se, nas palavras do próprio MEC, como um “guarda-chuva de programas” que não apresentam, e nem se propõem a apresentar, coerência entre as ações desenvolvidas. Na verdade, o PDE pode ser considerado um arranjo político, à medida que representa uma junção de programas e políticas, inclusive algumas já em andamento no MEC.

Mainardes (2010) destaca outros problemas de se adotar uma perspectiva gerencialista na educação, pois ao concentrar esforços nos processos de controle e regulação – como é o caso do IDEB –, acaba-se por criar políticas amplas, abrangentes e homogeneizadoras, propondo poucas políticas voltadas ao atendimento das diferenças. Assim, ao mesmo tempo em que se propõe a reduzir as diferenças regionais, o PDE traz consigo políticas homogêneas, geralmente pensadas, como explica Mainardes (2006), citando Ball (1994), para as melhores escolas possíveis.

Enfim, a reforma na política educacional ocorrida no Brasil, sobretudo após 1995, durante o governo FHC, estendendo-se até os tempos atuais, pautou-se numa visão mais gerencial de educação, orientando-se pela descentralização da execução e, ao mesmo tempo, pela regulação do poder central – aspectos que marcaram a Reforma do Estado. A área educacional, como vimos acima, assumiu o discurso “da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficácia e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino [...]” (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p.59).

A descentralização é entendida como meio para transferir para a escola a responsabilidade pela eficácia e a eficiência do ensino; a gestão como uma forma de

afirmar uma nova cultura escolar – ao incorporar estratégias de descentralização, autonomia e liderança no âmbito da escola.

Nesse sentido, as políticas educacionais brasileiras atribuíram à gestão educacional papéis cada vez mais complexos, buscando responsabilizar a escola pela qualidade dos serviços ofertados. O PDE-Escola, por sua vez, é um programa que tem na sua lógica tomar a gestão escolar como a principal via de redução das desigualdades entre as escolas dos diferentes sistemas e regiões. É importante destacar que nesta compreensão o aumento do índice de aprendizagem conduziria a esta redução. Portanto, a gestão escolar seria a via para aumentar o IDEB.

Dentro dessa concepção, o que falta às escolas é “visão estratégica”, no que diz respeito ao gerenciamento dos seus recursos e das suas ações. Objetivando promover a “eficácia e eficiência” da gestão escolar, o PDE-Escola “pode ser considerado como um processo de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 2006, p.20). Qualidade esta que está atrelada a uma política de resultados que se propõe a “medir” índices de desempenho em exames nacionais.

Assim, por um lado, são percebidas mudanças no governo Lula em relação ao governo anterior como uma tentativa maior de romper com o caráter eminentemente focalista das políticas educacionais, nos moldes defendidos pelos organismos internacionais, em que a educação fundamental era entendida como foco da ação do Estado, para uma abordagem de viés mais universalizante, que percebe a educação como um todo, incluindo todos os níveis e modalidades. Isso se expressa, sobretudo, na passagem do FUNDEF para o FUNDEB. Por outro lado, percebe-se a manutenção da visão focalista no que diz respeito aos investimentos em educação, mantendo a política de fundos, a qual acaba por provocar fortes restrições aos investimentos em educação. Como ressaltam Kovalchuk e Lima (2010), mudam-se as roupagens dos governos brasileiros, mas a essência continua a mesma.

#### 2.1.2.1 O Programa PDE-Escola e suas origens no Fundescola

Segundo Fonseca (1998), o enfoque integrado – crescimento, demografia e sustentabilidade – passou a constituir o principal argumento sobre o progresso e o principal fundamento político da interação entre organismos internacionais e países em desenvolvimento. Para a autora, esse argumento permite ao primeiro mundo impor novas condições aos países menos avançados, inclusive no que se refere à delimitação dos padrões de desenvolvimento, sob o argumento de que os problemas que afetam um país – na área econômica, demográfica ou ambiental – afetam o sistema como um todo. Nesta visão sistêmica, a redução da pobreza se coloca como condição necessária ao crescimento.

É no contexto de combate à pobreza, a partir de programas compensatórios que visam corrigir as desigualdades sociais, que se define uma política de focalização, como forma de descentralizar os recursos para as regiões mais carentes, e surge o Fundo de Fortalecimento da Escola, o Fundescola, resultado dos Acordos de Empréstimo com o Banco Mundial(BIRD)<sup>26</sup>.

O Fundescola I, executado entre junho de 1998 a junho de 2001, investiu US\$ 125 milhões, sendo US\$ 62,5 milhões financiados pelo Banco Mundial. Essa etapa atuou nas regiões Norte e Centro-Oeste, em dez estados e 181 municípios, com ênfase no desenvolvimento de iniciativas voltadas para o fortalecimento da gestão escolar e do processo de ensino-aprendizagem. Envolveu ações relacionadas aos padrões mínimos de funcionamento da escola, processo de desenvolvimento da escola, planejamento e provisão de vagas e gestão e desenvolvimento dos sistemas educacionais (BRASIL,2011b).

O Fundescola II, realizado no período de 2002 até 2004 expandiu sua atuação para todas as três regiões, abrangendo 19 (dezenove) estados e beneficiando um total de 8 mil escolas estaduais e municipais.O valor investido nessa fase foi de 402 milhões de dólares, sendo 202 milhões financiados pelo Banco Mundial e os outros 200 milhões correspondentes à contrapartida do Governo Federal (BRASIL,2011b).

Posteriormente, criou-se o Fundescola III, subdividido em Fundescola IIIA, previsto para o período de maio de 2002 a outubro de 2006, com orçamento da

---

<sup>26</sup> Foram definidas, como alvos prioritários para a destinação de recursos, as regiões mais pobres do Brasil: Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e, dentro destas, as microrregiões mais populosas, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e as escolas onde se concentra a maioria dos pobres.

ordem de 320 milhões de dólares e Fundescola IIIB, previsto para o período de 2008 a 2010, com o foco na educação infantil (BRASIL, 2011b).

O Fundescola, até 2004, atuava somente em microrregiões cujos municípios eram mais populosos. Essas microrregiões foram denominadas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP), definidas pelo Instituto de Geografia e Estatística – IBGE e adotadas pelos Estados e Municípios.

Na sua fase de expansão, a partir de 2005, o Fundescola definiu outros critérios (além do quantitativo populacional) para o beneficiamento dos municípios pertencentes às ZAPs, os quais foram agrupados por prioridades a partir de indicadores vinculados à capacidade e autonomia financeira e técnica.

Ao total, o Fundescola contemplou doze ações: Planejamento Estratégico da Secretaria (PES); Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); Projeto de Melhoria da Escola (PME); Escola Ativa; Programa de Gestão e Aprendizagem Escolar (Gestar); Programa de Apoio à Leitura e à Escrita (Praler); Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas (PMFE); Microplanejamento Educacional; Levantamento da Situação Escolar (LSE); Projeto de Adequação do Prédio Escolar (Pape); Espaço Educativo — Construção de Escolas; e Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar (PMQE).

O foco do Fundo era o ensino fundamental, ou seja, da 1ª à 8ª série (7 a 14 anos). O objetivo maior do Fundo era a redução das desigualdades escolares nos respectivos sistemas, buscando aumentar a eficácia das escolas e dar oportunidade às crianças das regiões contempladas pelo acordo de concluírem, com êxito, o último ano do ensino fundamental. De acordo com Marra, Bof e Amaral Sobrinho, este programa tinha como objetivos:

melhorar o desempenho do ensino fundamental, ampliando o *acesso e a permanência* das crianças em idade escolar em todas as séries; melhorando a *qualidade* da escola e dos resultados educacionais; e aprimorando a *gestão* das escolas e das secretarias estaduais e municipais da educação (MARRA; BOF; AMARAL SOBRINHO, 1999, p.8).

Para o alcance de seus objetivos, o Fundescola estabeleceu três grandes estratégias de atuação: o fortalecimento da escola, o fortalecimento das secretarias de educação e a mobilidade na alocação dos recursos.

O fortalecimento da escola diz respeito ao estabelecimento de ações que colocam a escola como foco central das secretarias estaduais e municipais de

educação, as quais, ao promoverem o desenvolvimento, colocam o aluno como o foco da gestão escolar, garantem a transferência de dinheiro direto para a escola e promovem ações em parceria escola/comunidade.

Por sua vez, o fortalecimento das secretarias de educação diz respeito ao desenvolvimento de ações que visam promover a gestão articulada com os sistemas de ensino estaduais e municipais, garantindo padrões mínimos de funcionamento para as escolas e qualificação para os profissionais da educação.

Já a mobilidade na alocação de recursos diz respeito à flexibilidade e agilidade na utilização dos recursos aos executores mediante critérios de desempenho e monitoramento sistemático.

Segundo Oliveira, Fonseca e Toschi (2004, p. 35), para cumprir tal objetivo, o Programa propõe-se a desenvolver ações de fortalecimento da escola por meio de acordos com os estados e os municípios. Tendo em vista essa proposição, as instituições de ensino municipais e estaduais, assim como as secretarias de educação dos municípios contemplados nos Estados devem adotar a metodologia de planejamento estratégico, método contido no modelo do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, no Plano de Melhoria da Escola – PME e no Planejamento Estratégico da Secretaria – PES, que visam à racionalização e à eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar.

De acordo com Crisóstomo (2007, p.36):

o Fundescola foi concebido com base nos princípios da equidade enfatizada na busca da igualdade de oportunidades, levando em consideração o grande número de carentes educacionais e áreas educacionais críticas; da efetividade, enfatizada como alcance máximo dos resultados, conjugada pelos critérios de eficiência (realizar o máximo com o mínimo de meios) e eficácia (realizar a coisa certa atuando nas causas fundamentais dos processos) e da complementaridade, que privilegia o desenvolvimento de ações que funcionam em sinergia com outras iniciativas e programas governamentais de educação. A ênfase do Fundescola em acesso e permanência, qualidade e gestão é apoiada e reforçada por um conjunto de instrumentos normativos e operacionais, entre eles a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9394/96; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Sistema Nacional de Avaliação e Educação Básica (SAEB).

Sob o discurso da descentralização, o Fundescola priorizava a autonomia administrativa, pedagógica e financeira, sempre no sentido de promover o



fortalecimento da escola. De acordo com Fonseca, Toschi e Oliveira (2004, p.36), a concepção de autonomia escolar posta nos manuais do Fundescola

[...] se realiza mediante uma estratégia que se diz *descentralizadora*, por meio de um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem *materialmente* a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. Para tanto, os principais depositários do programa são os tomadores de decisões educacionais, como diretores, professores e outros especialistas.

No âmbito da escola, o programa prevê ações voltadas à melhoria da qualidade da escola a partir do desenvolvimento de planejamento estratégico, que leva a escola à elaboração do seu plano de desenvolvimento, o PDE-Escola.

Um traço distintivo da abordagem adotada há cerca de duas décadas é o movimento em direção a uma situação em que as escolas são estimuladas e mesmo exigidas a tomar para si a responsabilidade de seu próprio desenvolvimento. A ênfase no autodesenvolvimento é consequência da tendência registrada em muitos países de descentralizar a responsabilidade pela implementação das reformas educacionais. O principal mecanismo tem sido o de deslocar em maior ou menor grau a governança do sistema educacional das autoridades centrais para a escola. As correntes conhecidas como escola eficaz, melhoria da escola e gestão baseada na escola são expressões dessa tendência (BRASIL, 2006, p. 5).

De acordo com Silva (2007), a tendência de racionalização administrativa como base para a equidade é uma das marcas da gestão do ex-ministro Paulo Renato de Souza, a qual ocorreu entre os anos de 1995 e 2002, período de implementação do Fundescola, mas isso se deu conforme orientações do Banco Mundial, na medida em que bastava racionalizar para exigir eficácia da gestão. Para tanto, exigiu-se uma mudança na mentalidade dos gestores e da cultura organizacional da escola, no sentido de combater a falta de criatividade e a ausência de iniciativa local.

Além disso, a introdução da política de descentralização nas escolas leva-as a executarem ações que até então eram de responsabilidade das secretarias de educação, como por exemplo, compras e contratação de mão de obra para a realização de reformas. Tal procedimento, por envolver uma quantidade considerável de recursos e uma complexidade no processo de gestão de prestação de conta dos recursos, passa a exigir do gestor um conjunto de conhecimentos específicos que vão para além dos pedagógicos. Cruz (2003) explica quais os

efeitos que a política de descentralização causou no dia a dia das escolas, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento de sua função social:

A introdução dessa nova forma de administração escolar inseriu novos elementos na atuação cotidiana da direção escolar, uma vez que esta, além de tornar-se gestora dos recursos, deve responsabilizar-se pelos orçamentos dos materiais e da mão-de-obra, pela compra e contratação de serviços, pela fiscalização das ações no âmbito da rede física da escola, da merenda, do material de consumo, dentre outros. Além disso, esse processo de descentralização não exime a direção escolar da responsabilidade com as demais ações regulares da escola como: controle de matrícula, administração de pessoal, integração com a comunidade, acompanhamento de ações educacionais da escola. O excesso de responsabilidade, sem a oferta da estrutura adequada para os gestores da escola, exige a priorização de certas atividades, sendo que a parte burocrática para o funcionamento da instituição passa a ser priorizada, em detrimento de outras ações fundamentais para a garantia da execução do papel educativo da escola (CRUZ, 2003, p.71)

Souza (2003) ao analisar as políticas de descentralização considera que, em geral elas não consideram a escola em toda a sua complexidade, dona de uma cultura própria, e tentam empreender um modelo de gestão empresarial na escola, reforçando uma visão simplista da educação. É nesse sentido que se faz necessário analisar qual o grau de autonomia exercido pelas escolas no processo de definição das responsabilidades que ela agora tem que assumir.

Barroso (1996) analisa que as políticas atuais de transferência de recursos e *accountability* defendem a ideia de que autonomia se decreta, que as escolas recebem autonomia a partir da implementação das políticas públicas. O autor diz que, ao contrário do que intencionam as diversas estratégias reformistas, não existe autonomia decretada, pois só se “pode decretar normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino” (BARROSO, 1996, p. 186).

Rivas (1991, citado por SOUZA, 2003) explica que, a depender da intencionalidade, a descentralização tem duas formas distintas de execução: a descocentração e a descentralização de fato. Enquanto naquela o poder central repassa aos poderes locais funções que dependem diretamente das decisões tomadas no centro – não havendo possibilidade de decisão pelos agentes locais, nesta as entidades regionais possuem poder de decisão real sobre aspectos do

financiamento, da gestão, do currículo. Portanto, somente políticas de fato descentralizadoras são voltadas à promoção da autonomia da escola.

Para autores como Popkewitz (1997); Carnoy e Castro (1997) e Souza (2003), o equívoco das reformas educacionais foi colocar a descentralização como um fim em si mesmo, como sendo o objetivo da reforma de fato, e não apenas como uma ferramenta. Pois, se utilizada como ferramenta, a descentralização poderia conduzir, em determinados casos, a uma melhora da qualidade da educação de fato.

Durante o desenvolvimento do Fundescola, o PDE-Escola foi realizado por escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e aparece articulado a um outro programa do Fundescola: o Projeto de Melhoria da Escola, definido nas condições gerais de empréstimo junto ao Banco Mundial.

“Plano de Desenvolvimento da Escola” significa o plano plurianual preparado por uma Escola Participante localizada numa Microrregião Participante, que atenda os critérios de seleção, os procedimentos e instrumentos de implementação e estabeleça as metas específicas de melhoria educacional e identifique os insumos e atividades, incluindo os Projetos de Melhoria da Escola<sup>27</sup> [...] necessários à realização de tais metas (EMPRÉSTIMO NÚMERO 4487-BR, 1999, p. 2).

O programa foi desenvolvido em parceria entre o MEC, a Secretaria de Ensino Fundamental (SEF)<sup>28</sup>, o FNDE e secretarias estaduais e municipais de educação. De acordo com Freitas *et al.* (2004), durante um período as secretarias estaduais de educação foram os órgãos representativos e intervenientes na relação com as prefeituras municipais, mas, a partir de 2001 a direção geral do Fundescola no MEC passou a celebrar convênios diretamente com os municípios. Ainda segundo os autores, a partir de então houve uma expansão do programa e, para esta expansão, o Fundescola entrava com 70%, e as secretarias municipais de educação com 30% do montante de recursos, conforme faixas de financiamento especificadas pelo programa. Nesta fase as secretarias municipais e estaduais de

---

<sup>27</sup> O Projeto de Melhoria da Escola significa um conjunto de ações a serem executadas por uma Escola Participante voltadas para o alcance de metas específicas de melhoria educacional, através do financiamento de materiais didáticos, treinamento e kits de aprendizagem (EMPRÉSTIMO NÚMERO 4487-BR, 1999, p. 3). Contudo, o PDE-Escola não se caracteriza somente como um programa voltado à compra de materiais, contemplando, principalmente, a prática do planejamento escolar.

<sup>28</sup> No governo Lula a SEF foi transformada em Secretaria de Educação Básica (SEB), denotando uma concepção de educação básica.

educação ficaram responsáveis por prestar assistência às escolas no desenvolvimento do PDE, observando o cumprimento das exigências estabelecidas no plano anual de trabalho do MEC, além de auxiliar as escolas nos processos e procedimentos de aquisições de materiais e prestação de contas.

Rodrigues *et al.* (2004) desenvolveram estudos sobre os movimentos e tensões provocados pelo desenvolvimento do PDE-Escola nas escolas do Estado de Goiás, no contexto do Fundescola e, de acordo com os autores:

A lógica gerencial, presente nos conceitos de descentralização, autonomia e participação, ao ser transferida para o interior da escola pública, no processo de implementação do PDE, tende a provocar tensões no cotidiano escolar. Os resultados da pesquisa mostram que essas tensões afetam os agentes escolares, sobretudo, quanto à aceitação ou resistência aos conceitos subjacentes às estratégias de descentralização, autonomia e participação, bem como na efetivação desses conceitos na prática cotidiana das escolas (RODRIGUES *et al.*, 2004, p.169).

Nesse sentido, destacam que os resultados da investigação evidenciam que o novo modelo de gestão delineado pela reformas educacionais instituídas via PDE-Escola, o qual apesar de apresentar um discurso que prioriza a descentralização e a autonomia, na prática exerce um controle minucioso do trabalho escolar, contrariando as expectativas de descentralização e de autonomia subjacentes ao processo de democratização escolar.

Outro aspecto investigado diz respeito ao exercício da autonomia financeira, uma vez que mediante a apresentação de um plano à Secretaria de Educação a escola recebe um recurso advindo de um convênio entre o FNDE e as secretarias de educação. Segundo os pesquisadores, na prática o PDE-Escola subtrai a possibilidade de gestão autônoma dos recursos, tendo em vista que os agentes, ao desenvolverem ações contidas no plano, enfrentam circunstâncias burocráticas acentuadas. Os autores destacam, ainda, que muitos gestores, durante a pesquisa, reclamaram de aspectos relacionados à burocracia, como, por exemplo: i) o atraso no recebimento do recurso, o qual impede que as ações sejam realizadas conforme o planejamento e ii) o pouco tempo para a execução do recurso, visto este ser um processo que exige tempo para a realização de reuniões com o colegiado, procedimentos de licitação e tomada de preços.

Mais um aspecto destacado por sujeitos entrevistados durante a pesquisa diz respeito ao entrave à participação mais efetiva, ocasionado pelo alto grau de

diretividade do programa, o que faz com que a atuação dos sujeitos seja mais uma questão formal, vinculada às regras e às orientações preestabelecidas pelos órgãos superiores do que uma questão política necessária para a democratização das relações no espaço escolar.

Para outros, o desenvolvimento do programa pelo coletivo escolar impõe a este uma maior carga de trabalho não remunerado, principalmente aos professores. Sobre isto, Ball (2006) explica que as práticas gerenciais produzem impactos também nas relações sociais, pois desenvolvem e instilam autovigilância e mútua vigilância. Profissionalidade é substituída por responsabilização, coleguismo por competição e comparação interpessoal de performances. Essas são formas de poder que são concebidas e reproduzidas por intermédio da interação social, na vida cotidiana das instituições. Elas não caem simplesmente sobre as instituições, mas tomam forma em práticas da própria instituição e constroem indivíduos e suas relações sociais por meio da interação direta.

Contudo, para outros entrevistados o PDE-Escola é positivo à medida que adquire material didático e este, de acordo com os autores, é um dos motivos pelos quais os agentes escolares se subordinam à lógica do PDE-Escola:

É possível que a explicação resida na falta de recursos públicos para atender às necessidades mais prementes da escola. Portanto, aceitam-se as condições impostas como forma de garantir o repasse de recursos direto à escola, conforme dispõe o PDE-Escola (RODRIGUES *et al.*, 2004, p. 174).

Assim, os sujeitos pesquisados demonstraram posições divergentes sobre o PDE-Escola, visto que, se por um lado, a aquisição de recursos físicos e materiais pode favorecer a melhoria da qualidade de ensino e as práticas de planejamento propostas pelo programa podem ajudar a direção da escola na direção de tarefas e atividades, aumentando a participação dos professores, por outro lado, boa parte dos sujeitos entrevistados acredita que o PDE-Escola acrescenta uma sobrecarga de trabalho e uma burocratização excessiva às práticas escolares, não contribuindo para melhoras efetivas nestas.

Por fim, Fonseca, Toschi e Oliveira (2004), estudiosos do assunto há mais de dez anos, concluem que embora o Fundescola e o PDE-Escola – considerado um de seus principais programas –, em sua concepção inicial, apresentassem uma possibilidade do aumento do poder de decisão para as escolas, na prática, a própria

sistemática de cofinanciamento internacional impõe instrumentos de controle sobre projetos, como manuais para acompanhamento e normas para a execução e prestação de recursos repassados às escolas, dificultando, muitas vezes, a tomada de decisão autônoma.

Nesse sentido, caberá analisar, também, nesta pesquisa como esses aspectos destacados sobre o programa se dão no atual contexto em que é desenvolvido, ou seja, relacionado ao Plano Nacional da Educação, uma vez que, neste novo contexto, os recursos repassados às escolas não advêm de agências internacionais de financiamento.

#### 2.1.2.2 O PDE-Escola no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação

Como se tratava de um acordo internacional, as ações do Fundescola III foram desenvolvidas até 2010, perpassando aproximadamente sete anos do governo Lula. Contudo, como explica Fonseca (2009), concebido para abranger o período entre 1998 e 2010, após o lançamento do PDE, o Fundescola encontrou-se numa espécie de limbo porque as informações oficiais disponíveis não são suficientemente claras e não dão conta de explicar o que aconteceu com o programa. O fato é que com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007 o programa PDE-Escola – carro-chefe do Fundescola – passa a compor a gama de programas vinculados ao PDE.

Nesse novo contexto, a abrangência do PDE-Escola é ampliada para todas as unidades das federações e municípios que assinaram o Compromisso Todos Pela Educação, ofertado às escolas que apresentaram baixo IDEB nos anos de 2005 e 2007. Portanto, o PDE-Escola aparece como um programa voltado ao aumento do resultado do IDEB pelas escolas, o qual, por sua vez, está atrelado ao Plano de Metas estabelecido pelo governo federal. De acordo com o MEC:

Até 2007, o programa era destinado exclusivamente às unidades escolares de ensino fundamental localizadas nas chamadas "Zonas de Atendimento Prioritário" (ZAPs) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Estas zonas eram escolhidas discricionariamente entre aquelas com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e abrangiam um número restrito de escolas e municípios (em média, 3.800 escolas e 450 municípios, entre 2000 e 2007).

A principal fragilidade deste formato consistia em três aspectos: i) na abrangência limitada do programa; ii) na falta de evidências de que as escolas efetivamente tinham elaborado os seus planos de acordo com a metodologia, e; iii) no papel restrito do Ministério da Educação, que atuava de forma apenas acessória no processo.

Em razão disto surge a necessidade de expansão e aperfeiçoamento do PDE-Escola e tal iniciativa apoia-se na definição de um mecanismo mais equitativo para priorização das escolas, saindo de um critério discricionário para um objetivo, que tem a escola como foco. Apóia-se também na introdução de uma ferramenta que ampliasse as responsabilidades e conferisse mais transparência ao programa. Tal iniciativa foi atendida por meio da criação de um módulo específico para o PDE-Escola no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação, o Simec (BRASIL, 2011a).

No final de 2007 e início de 2008, com base no IDEB de 2005 obtido por escolas públicas que ofertam o ensino fundamental, o MEC divulgou para as secretarias municipais e estaduais de educação a relação das escolas que seriam contempladas com o PDE-Escola<sup>29</sup>, ao mesmo tempo que enviou, diretamente às escolas o manual “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: Aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz” (2006). Um dos aspectos que deve ser destacado é que, embora o PDE-Escola, a partir de então, tenha entrado para a gama de programas e projetos vinculados ao PDE Nacional, sendo ampliado para todos os estados, a data de publicação do manual enviado para as escolas é 2006, evidenciando que o encaminhamento do programa pode ter mudado, mas o manual não sofreu alterações, sendo a proposta de desenvolvimento do programa pelas escolas a mesma da adotada quando este esteve vinculado ao Fundescola. Isso revela que, a priori, não existiu preocupação do MEC em rever a concepção posta do material.

Em cumprimento a um dos aspectos do Compromisso Todos Pela Educação – o de oferecer suporte técnico aos municípios e estados – os profissionais da coordenação do PDE-Escola, vinculada à Secretaria de Educação Básica do MEC, realizaram uma formação para técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação em todos os estados do Brasil, a fim de orientar sobre a utilização da metodologia do PDE-Escola. Cabe destacar que, a partir de então, caberia aos técnicos das secretarias a responsabilidade pela disseminação da metodologia do programa entre os gestores das respectivas redes.

---

<sup>29</sup> As escolas selecionadas tiveram seus índices inferiores a 2,8 para os anos iniciais e 2,7 para os anos finais do Ensino Fundamental.

Também é importante destacar que a metodologia utilizada pelos técnicos do MEC na divulgação do PDE-Escola é a mesma descrita por Freitas *et al.* (2004), quando da implantação do programa no município de Dourados, em 2000: no primeiro momento do processo foi apresentado o programa e um panorama geral dos programas e projetos do PDE Nacional; o segundo momento foi composto por oficinas, nas quais os participantes trabalharam cada etapa da elaboração do PDE-Escola, através da análise dos dados de uma escola fictícia; no terceiro momento os grupos apresentavam seus trabalhos, seguidos de comentários e correções pelos técnicos do MEC, com vistas a sanar possíveis dúvidas, visto que os participantes desta formação seriam multiplicadores da metodologia junto às escolas. Vale destacar que não houve, em momento algum da formação, discussão mais aprofundada sobre gestão escolar. Além disso, a formação, assim como já ocorria em 2000, foi permeada de filmes motivacionais, os quais mostravam a importância do uso da criatividade pelo gestor, do trabalho em equipe e da mudança de paradigmas.

Terminada a formação, cada secretaria deveria organizar junto às escolas sob sua jurisdição o repasse das orientações sobre como executar o programa. Aqui, cabe destacar que para esta etapa o MEC não ofereceu às secretarias suporte financeiro, ficando sob responsabilidade de cada uma delas a organização e os recursos utilizados para que a formação pudesse ser realizada no nível local.

Assim, após receber as orientações das respectivas secretarias de educação, os gestores escolares deveriam desempenhar, coletivamente, a metodologia do PDE-Escola, enviar para a secretaria local para que o mesmo fosse aprovado e esta, após aprovar os planos das escolas, deveria lançar no sistema do FNDE a sistematização das categorias para financiamento das ações, de acordo com o valor pré-estipulado pelo FNDE para cada escola, para que, então, o recurso fosse repassado pelo FNDE às Uex das escolas.

Ao final de 2008, o MEC apresentou às secretarias de educação as novas orientações para o Programa: a ampliação do programa para um número maior de escolas<sup>30</sup>, a transformação de todos os instrumentos do PDE-Escola em um único

---

<sup>30</sup> Foram priorizadas, em 2009, as escolas que participaram da primeira etapa e que não obtiveram desempenho satisfatório segundo o IDEB 2005 e devido ao IDEB 2007 ter ficado abaixo da média nacional: 4,2 para os anos iniciais e 3,8 para os anos finais do ensino fundamental. Já as escolas selecionadas para o programa somente em 2009 foram consideradas prioritárias porque apresentaram IDEB 2007 inferior a 3,0 para anos iniciais e 2,8 para os anos finais.



sistema informatizado – o SIMEC, a necessidade de articulação do PDE-Escola com as demais políticas públicas federais: Programa Mais Educação, Escola Aberta, Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Proinfo, Acessibilidade, tal como expresso nas Resoluções do PDDE dos anos de 2008 e 2009. Cabe destacar que, com a introdução da metodologia do PDE-Escola no SIMEC, os instrumentos que a compunham foram revistos, e o MEC acabou por suprimir uma das etapas da metodologia, na qual a escola deveria definir a sua visão estratégica através de quadro de correlações entre forças, oportunidades, fraquezas e ameaças. Neste aspecto são oportunas duas considerações: i) foi a primeira vez, no contexto do PDE-Nacional, que o MEC se propôs a rever a metodologia e ii) na minha opinião, houve uma simplificação da metodologia e, ao mesmo tempo, esta se tornou mais acessível às escolas, pois estas deveriam, neste novo formato, aprofundar a análise de aspectos ligados aos que o MEC chama de “critérios de eficácia escolar”, nada mais que uma análise situacional. Outra positividade consiste no fato de que, com a troca de coordenação do programa na SEB/MEC, os técnicos das secretarias, sobretudo das estaduais, passaram a ter maior espaço na discussão dos encaminhamentos do PDE-Escola. Inclusive o próprio MEC proporcionou algumas vezes reuniões com técnicos de todos os estados para debater sobre o programa, sendo possível visualizar nas alterações realizadas a síntese dessas discussões, como, por exemplo, a criação de um instrumento de avaliação e monitoramento para utilização das secretarias de educação.<sup>31</sup>

Por outro lado, nessa nova etapa o MEC só realizou formação para técnicos das secretarias estaduais, cabendo a estes disseminar as orientações para as secretarias municipais, juntamente com a UNDIME. Assim, repassou a responsabilidade pelo apoio técnico às secretarias estaduais. Além disso, com a informatização do sistema vislumbrou-se a possibilidade do MEC realizar o acompanhamento do desenvolvimento dos planos a distância. Sobre isso Freitas *et al.* (2004, p. 58-59) comenta:

---

<sup>31</sup> De 2008 para 2009, houve um aumento substancial no número de escolas priorizadas, passando de 7.875 elegíveis para 27.885. Tal mudança ocorreu em função da adoção de um critério mais abrangente, pois foram priorizadas todas as unidades escolares cujo resultado do IDEB 2007 estivesse abaixo da média nacional. Quanto à execução financeira, em 2008, 7.082 escolas receberam cerca de R\$ 162,9 milhões para implementação das suas ações. Em 2009, do total priorizado, 13.731 escolas receberam recursos da ordem de R\$ 253,9 milhões. Em 2010, foram priorizadas 22.002 escolas, que incluem tanto as remanescentes de 2009 quanto as escolas aptas a receber os recursos no ano corrente, com previsão de repasse de R\$ 370,1 milhões, dos quais R\$ 270,7 milhões já haviam sido repassados até outubro.

As ações de acompanhamento da elaboração do PDE devem ser vistas com atenção, porque revelam a natureza da gestão que se realiza no processo de implantação desse projeto. A gestão tem forte componente técnico, de regulação externa e de indução de escolhas. Ela propicia uma imediata regulação do processo de assimilação, pelos envolvidos, tanto de orientação do projeto, como da metodologia. Estabelece uma disciplina nas esferas do pensar, do decidir e do agir, forjada na interação dos sujeitos, mobilizados na elaboração do PDE, com os formuladores e implementadores do programa.

Assim, embora tenham se observado tentativas do MEC de discutir e rever a metodologia do PDE-Escola juntamente com os técnicos das secretarias, também se percebeu, por parte do MEC, uma transferência de responsabilidades suas às secretarias estaduais de educação no que diz respeito ao suporte técnico às secretarias municipais. Além disso, ao mesmo tempo em que reviu a metodologia a partir das discussões coletivas com os representantes dos estados, criou um sistema, o SIMEC, possibilitando a realização de um monitoramento, diretamente pelo MEC, junto às escolas, dispensando a mediação das secretarias locais. Também se destaca que, embora tenham sido feitas pequenas alterações na metodologia do PDE-Escola no contexto do PDE Nacional, não pode ser percebida, em momento algum, qualquer discussão sobre a concepção de gestão expressa no manual do MEC. Nesse sentido, foi mantida a mesma concepção de gestão gerencial presente nos ideais do Fundescola.

## 2.2. A INFLUÊNCIA NO ÂMBITO LOCAL: O GOVERNO ROBERTO REQUIÃO

Roberto Requião, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), inaugurou uma situação inédita no Estado do Paraná, pois foi o único governador eleito três vezes no Estado, nos períodos de 1991-1994, 2003-2006 e 2007-2010.

Para Oliveira (2006), "a reeleição de Requião representa o apoio do povo ao compromisso com as políticas sociais e a reconstrução do Estado, uma visão totalmente diferente do governo anterior, que era pautado pelos interesses privados".

Para fins deste trabalho, a análise será focada nos dois últimos mandatos do governo Requião, visto que o PDE-Escola foi desenvolvido no Estado do Paraná somente a partir de 2008.

Ao investigar o perfil político do governador Roberto Requião, D'Angelis (2007) descreve-o como embasado na Carta de Puebla na implementação de suas políticas públicas. Inclusive o próprio governador declarou inúmeras vezes que as políticas do seu governo são orientadas por tal documento, resultado da Conferência Episcopal de 1979, realizada em Puebla de Los Angeles, no México, a qual teve como questão central a redução das desigualdades sociais na América Latina.

A opção preferencial pelos pobres, expressa na Carta de Puebla, significa ter a vida como centro de qualquer projeto e assegurar aos mais necessitados o direito humano à vida em sua plenitude.

Assim, Requião por várias vezes, afirmou a sua preferência pelos pobres, explicando o porquê de pontos vitais de seu governo estarem localizados nas políticas sociais: investimento na saúde e educação, eliminação do imposto para as microempresas, criação de programas como o Programa do Leite, o programa da energia (Luz Fraterna) e o programa da água (a Tarifa Social da água).

Resende (2007), que realizou uma densa investigação científica sobre a trajetória e a ação política de Requião, afirma que os programas por ele implementadas apresentam traços dos princípios da social-democracia, já que este muito criticou o modelo neoliberal de governar, além do fato de propor, na maioria das suas políticas a assistência aos desprovidos economicamente, defendendo a ideia de interesse público.

Ao contrário do governo Jaime Lerner, marcado pela privatização das estatais, Requião as defende única e exclusivamente em poder do Estado como, por exemplo, a questão da COPEL. Aliás, ao assumir pela segunda vez o governo do Estado, Requião deixou claro que não daria continuidade às políticas neoliberais implementadas no governo Lerner. Apesar da onda neoliberal que assolou os estados a partir da década de 1990, Requião adotou uma postura de oposição ideológica, em defesa do interesse público frente ao grande capital.

Por outro lado, nos dois últimos mandatos o governo Requião também apresentou contradições sob diversos pontos de vista, pois ao mesmo tempo em que tentou aproximações com o modelo de governar de Hugo Chávez, pautado nas políticas sociais e no enfrentamento ao capitalismo, foi a sua permanência no PMDB

que o manteve no poder, o impedindo de avançar na direção que dizia querer tomar por contar na sua base governista com representantes mais conservadores do PMDB. Um exemplo de contradição existente no governo foi a presença política no seu secretariado de Rheinold Stephanes, o qual iniciou o desmonte da previdência social no governo Collor e teve papel de destaque no governo FHC.

Outro aspecto que foi alvo de muitas críticas foi a presença de membros de sua família em cargos do alto escalão do seu governo, inclusive na Secretaria de Estado da Educação, podendo configurar a prática do nepotismo.

### **2.2.1 A política de gestão educacional no governo Requião**

Conforme já explicitado anteriormente, sob o argumento de que era preciso enfrentar a ineficiência das escolas a reforma proposta no campo da gestão escolar teve como objetivo a implementação de mecanismos que deveriam torná-la mais eficiente, bem como o aperfeiçoamento de ações voltadas ao monitoramento dos resultados obtidos.

O discurso da participação, da descentralização e da autonomia tão propalados na década de 1980, quando da luta pela democratização, assumem outro sentido nesse contexto de reformas. A moderna administração pública gerencial, deveria ser capaz de superar a centralização da administração pública burocrática. Defendia-se a descentralização, participação, autonomia e formação de alianças e parcerias para enfrentar a crise de eficiência da escola, com a intenção de desresponsabilizar o Estado.

No Estado do Paraná, esta concepção de gestão escolar se aproxima do modelo implementado, sobretudo, durante a gestão do governo Jaime Lerner (1995-2002), a qual era denominada nos documentos oficiais de “gestão compartilhada”, em contraposição à gestão democrática. Além de terem sido implementadas no Estado políticas que seguiram orientações que iam ao encontro do ideário do Banco Mundial, houve forte incentivo para as escolas pela busca por parceiros que pudessem dividir com estas a responsabilidade pela educação.

Quando assumiu o governo do Estado do Paraná, em 2003, o governador Requião anunciou como princípios da política educacional: a) educação como direito

do cidadão; b) universalização do ensino; c) escola pública, gratuita e de qualidade; d) combate ao analfabetismo; e) apoio à diversidade cultural; f) organização coletiva do trabalho; e g) gestão democrática (PARANÁ, 2009).

A análise da política de gestão escolar efetivada durante os anos do governo Requião, nos permite identificar uma série de ações voltadas ao incentivo da participação da comunidade escolar numa perspectiva mais democrática, rompendo com a concepção de gestão compartilhada, definida no documento de apresentação do manual do PDE-Escola reelaborado pela SEED:

Na atualidade, grande parte das lideranças e sujeitos da educação pública está de acordo que a democratização da escola e das instâncias executivas da política educacional é imprescindível para a construção da qualidade social da educação das maiorias e, principalmente, que é responsabilidade do poder público a manutenção integral das escolas públicas, cujo papel social, muito mais do que produzir “inovações” fugidias, é garantir a todos o direito à apropriação do conhecimento historicamente construído (PARANÁ, 2008)

Assim destaca-se a participação, sobretudo, nos processos de decisão, os quais possuem como órgão máximo os Conselhos Escolares. Na apresentação do material que subsidia a elaboração do Estatuto do Conselho Escolar, reelaborado pela SEED em 2009, a secretária de educação, Prof<sup>a</sup> Yvelise Souza Arco-Verde, explica qual o papel dessa instância na gestão escolar, marcando uma concepção acerca desta última:

Este processo de participação da comunidade organizada nos segmentos de gestão se consolida nos Conselhos Escolares. O Conselho Escolar é o órgão máximo de gestão no interior da escola. É por ele que passam discussões importantes como a construção do Projeto Político-Pedagógico, da Proposta Pedagógica Curricular, do Plano de Ação da escola e do Regimento Escolar. É importante garantir que todas as instâncias da escola tenham representatividade no Conselho Escolar. Isso implica em tornar a escola pública mais democrática e participativa, legitimando-a como espaço de socialização do conhecimento. Este é o maior princípio sobre o qual se entende a função social da escola pública que é a democratização do saber. Portanto, o Conselho Escolar tem a possibilidade de conhecer as esferas legais da educação, de analisar as diferentes concepções pedagógicas, de debater as diretrizes da mantenedora da escola, de aprofundar as políticas públicas da educação e, desta forma, participar do processo de tomada de decisões. Para que a comunidade escolar possa exercer seu papel de “controle” público e acompanhamento das práticas escolares, é preciso que ela tenha os instrumentos necessários para a compreensão deste processo e das questões legais que o sustentam. (PARANÁ, 2009, p.4)

Evidencia-se na política de gestão propalada pela SEED, sobretudo na última gestão do governo Requião (2007-2010), o incentivo à organização e funcionamento

dos Conselhos Escolares, dos Grêmios Estudantis, da realização dos Conselhos de Classe Participativos, por entender que estas se constituem como vias para efetivação da gestão democrática da escola.

Nas formações continuadas também podem ser destacadas ações que tiveram como objetivo a discussão sobre gestão escolar numa concepção democrática: Jornada Pedagógica para Pedagogos e Diretores Escolares, Grupo de Estudos para Pedagogos e para a Comunidade Escolar e a Formação Continuada para a Comunidade Escolar e para Diretores, explicada pela secretária da educação na carta aos diretores, lida no ato de posse destes em março de 2009:

Ao mesmo tempo, com o entendimento de que essa proposta de democratização da educação, não prescinde da necessidade de troca de experiência, de atualização de conhecimentos e de reflexão constante, é que se realiza o Curso de Formação Continuada para Diretores. Tal formação tem a intenção de promover o fortalecimento conceitual e a efetivação da gestão democrática na rede estadual de educação pública do Paraná.

Para tanto, a Secretaria de Estado da Educação - SEED - conta com o apoio e participação da Universidade Federal do Paraná - UFPR - na formulação e oferta do Curso, o que nos dá a certeza de que o fundamento teórico, viabilizado por meio de uma metodologia diferenciada, sustentará as bases das discussões sobre a organização do trabalho pedagógico na escola pública. (ARCO-VERDE, 2011).

Contudo, ainda que se possa observar o esforço na implementação de propostas voltadas à democratização, no período compreendido entre 2003-2010 no Estado do Paraná, não é possível afirmar que isso tenha tido impacto homogêneo nos estabelecimentos de ensino, visto que muitos destes continuaram, em alguma medida, agindo em consonância com uma proposta da administração pública mais gerencial, sobretudo no que diz respeito à compreensão da participação e do papel da APMF como “caixa escolar” em oposição ao seu papel como órgão de decisão e fiscalização. De acordo com Ball (2006) existem diferenças e variações nos impactos das reformas nos âmbitos locais e regionais, as quais podem ser balanceadas contra padrões e tendências gerais. E é este o motivo pelo qual se observam nas políticas, conjuntamente em ação, “mensagens mescladas” no trabalho e práticas de antigas e novas formas de gerencialismo.

### 2.2.2 O PDE-Escola no Estado do Paraná

De acordo com Cury (2007), o estudo de políticas públicas não pode se alhear de compreender as incumbências impostas pelo regime federativo<sup>32</sup> aos estados, municípios e Distrito Federal, considerando suas características diferenciais e suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais.

A Constituição de 1988 optou pelo chamado federalismo de cooperação, sob a denominação de um regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federados. Neste modelo, busca-se o equilíbrio de poderes entre a União e os estados membros (Estados, Municípios e Distrito Federal), estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Assim, ao invés de um sistema centralizado, a nossa Constituição prevê um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas diferenciadas entre os integrantes do sistema federativo, reconhecendo a autonomia própria deles. Sobre isso, Cury explica:

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam os mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos. A participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão (CURY, 2007, p. 121-122).

No entanto, apesar da “abertura de novas arenas públicas de deliberação e de decisão”, o fato de sermos uma União implica na existência de uma finalidade comum, um sentido geral, com normas definidas para a realização dos fins, inclusive estabelecendo competências e limitações aos entes federados.

Contudo, de acordo com Ball (2006), as políticas não são realizadas da mesma maneira em todos os lugares, visto que as condições, recursos, histórias e

---

<sup>32</sup> Uma federação é a união de membros federados, que formam uma só entidade soberana: o Estado. Ou seja, no caso do Brasil, é o que denominamos de União. No regime federal, só há um Estado Soberano, com unidades subnacionais (Estados). Estas gozam de autonomia, cuja relatividade se dá dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes nem unidades somente administrativas. Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competência legalmente definidas [...]. (CURY, 2007, p. 114-115)

compromissos locais serão diferentes e que a realização da política vai, por isso, diferir.

Assim, esta parte do trabalho destina-se ao relato e à análise de como se deu esta relação de “colaboração” entre União e Estado do Paraná na implementação do projeto que é objeto desta dissertação: o PDE-Escola.

O manual “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: Aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz” chegou às escolas da rede estadual do Paraná no final de 2007, enviado diretamente, via MEC, a todas as escolas públicas do estado. Tal fato pode evidenciar a tentativa do MEC de disseminar a metodologia do PDE-Escola, tal como previsto na Resolução de 2007.

No início de 2008, o MEC divulgou o nome de 112 escolas estaduais e 36 escolas municipais que haviam sido selecionadas, com base nos índices do IDEB 2005, para a participação no Programa PDE-Escola, bem como os valores a serem recebidos pelas escolas que executassem o programa<sup>33</sup>.

Após a divulgação, o MEC realizou a primeira formação na Metodologia do PDE-Escola para representantes das secretarias municipais de educação, secretaria estadual de educação, núcleos regionais da educação e alguns diretores de escolas das escolas municipais selecionadas.<sup>34</sup> Tal formação, conduzida por profissionais do MEC, teve como objetivo subsidiar os técnicos das secretarias e profissionais das escolas para a implementação do Programa que, oficialmente, chegava ao Estado do Paraná.

Contudo, por discordar da concepção gerencialista de educação posta no manual do PDE-Escola – já analisado anteriormente, a Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED) optou por reelaborar o documento do MEC. Tomando como referência Ball (2009), pode-se compreender este movimento como próprio do ciclo da política, no qual o pensar e o discurso das políticas podem ser mudados pela ação política.

---

<sup>33</sup> As escolas selecionadas tiveram seus índices inferiores a 2,8 para os anos iniciais e 2,7 para os anos finais do Ensino Fundamental.

<sup>34</sup> A Secretaria de Estado da Educação do Paraná, em sua organização, conta com trinta e dois Núcleos Regionais da Educação, os quais atuam como polos descentralizados, e têm, sobretudo, a função de orientar e acompanhar diretamente a implementação das políticas públicas nas escolas da rede estadual de educação.



Pode-se destacar que as alterações mais visíveis foram realizadas no Instrumento 2 e na ênfase na elaboração coletiva do documento, a qual deveria ser conduzida pelo Conselho Escolar, atuando como Grupo de Sistematização, destacando-se a necessidade de participação, principalmente dos pais e alunos neste processo.

Sobre o acompanhamento do Programa, ficou definido que tanto a Secretaria de Estado da Educação quanto os Núcleos Regionais da Educação deveriam constituir seus Comitês Estratégicos. Devido à natureza do Programa, ficou definido que estes comitês deveriam contar com técnicos que atuassem na equipe pedagógica, na parte financeira e no acompanhamento dos conselhos escolares. Assim, cada Núcleo teria, no mínimo, três pessoas envolvidas no Programa. Já na Secretaria de Estado da Educação, a princípio, este comitê foi formado por técnicos da Superintendência da Educação e da Coordenação de Gestão Escolar.

Os comitês dos núcleos ficaram responsáveis tanto pelas orientações iniciais e esclarecimentos sobre o Programa quanto pelo seu acompanhamento, inclusive participando de pelo menos uma das reuniões realizadas em cada escola, para auxiliar na mediação da discussão do Programa junto à comunidade. O comitê estratégico da SEED, por sua vez, ficou responsável por orientar e acompanhar o trabalho desenvolvido pelos núcleos e por realizar todos os contatos com o MEC. Assim que foram aprovados pelos comitês das secretarias, somente a síntese das categorias em que as escolas aplicariam o recurso do PDE-Escola foi inserida no sistema PDDEweb.

No ano de 2009, o Programa foi ampliado no Paraná com a inclusão de mais 437 escolas estaduais e 345 municipais, além das 112 estaduais e 36 municipais já participantes, as quais desenvolveriam neste ano seguinte mais uma etapa do programa – com recebimento de parcela complementar, abrangendo, em 2009, um total de 549 escolas estaduais. Para tanto, o MEC dividiu estas escolas em três classes, conforme o IDEB:

- Classe A: escolas prioritárias com IDEB 2005 inferior a 2,7 para anos iniciais e 2,8 para anos finais do ensino fundamental. No Paraná, estão nesta classe as 112 escolas estaduais e 36 municipais selecionadas para o programa em 2008, com recebimento da parcela principal prevista para 2008 e parcela complementar prevista para 2009.

- Classe B: escolas prioritárias com IDEB 2007 inferior a 3,0 para anos iniciais e 2,8 para anos finais do ensino fundamental. No Paraná, foram selecionadas neste critério 32 escolas estaduais e quatro escolas municipais selecionadas para o programa em 2009, com recebimento da parcela principal previsto para 2009 e parcela complementar para 2010.
- Classe C: escolas que tiveram o resultado do IDEB 2007 inferior à média nacional – 4,2 para anos iniciais e 3,8 para anos finais do ensino fundamental. No Paraná, compõem esta classe 404 escolas estaduais e 341 escolas municipais incluídas no programa em 2009, com recebimento da parcela principal previsto para 2009 e parcela complementar para 2010.

Para a efetivação desta segunda fase de desenvolvimento do Programa, iniciada no final do ano de 2008 e início de 2009, a SEED realizou uma formação sobre a metodologia PDE-Escola. O evento aconteceu em duas etapas: a primeira destinada para técnicos pedagógicos e secretários municipais de educação e a segunda etapa para técnicos dos núcleos regionais da educação, os quais, por sua vez, deveriam realizar a formação para as equipes das escolas que desenvolveriam o PDE-Escola.

Sobre a análise e aprovação dos documentos elaborados pelas escolas, primeiramente os comitês estaduais e municipais realizariam uma análise, observando a coerência entre o diagnóstico e plano de ação realizado pelo coletivo escolar, e, caso fosse observada alguma incoerência no plano, o próprio comitê deveria retorná-lo à escola, realizando as orientações indispensáveis para que esta realizasse as adequações necessárias. Na organização do Estado, quem deveria realizar estas análises era o comitê constituído nos NREs, pois devido ao grande número de escolas inseridas nesta segunda fase no programa, não seria possível o reduzido comitê estadual realizar a análise de todos os planos.

Após a análise realizada pelos comitês é que os planos deveriam ser enviados ao MEC, para que, então, os mesmos fossem analisados e aprovados por uma equipe de consultores contratados pelo ministério. Nesse sentido, é possível afirmar que houve certo controle do MEC sobre o plano desenvolvido pelas escolas, pois, se na primeira etapa bastava apenas a equipe das secretarias de educação

inserir no site do FNDE a sistematização da destinação dos recursos decidida pela escola, nesta segunda etapa ficou evidente um maior controle pelo poder central, retornando, quantas vezes fosse preciso, os planos às escolas antes de aprová-los. Uma das hipóteses é de que o maior controle por parte do MEC foi possível devido ao SIMEC, pois, além da escola ter que inserir todos os seus dados e planos no sistema, possui um mecanismo próprio que permite a interlocução diretamente MEC-escola, mas possível de ser acompanhada pelos comitês estaduais e municipais. No entanto, mesmo reconhecendo que a criação de um sistema e a formação de um banco de dados pelo MEC represente avanços, este contato diretamente com as escolas também representa maior controle e descentralização de responsabilidades da instância federal diretamente para os estabelecimentos de ensino.

Ora, se por um lado houve maior envolvimento do MEC na implementação do PDE-Escola, por outro, este processo foi demorado, pois os consultores analisaram e aprovaram muitos planos no Brasil todo, gerando alguns problemas, tais como: o atraso no repasse do recurso às escolas e a impossibilidade de a escola cumprir os prazos por ela estipulados no seu plano de ação, ficando este “defasado”.

A priori, a análise deste processo de implementação da política no Estado do Paraná nos permite afirmar que, embora os Estados tenham autonomia para interferir no seu desenvolvimento, esta autonomia é sempre relativa. No caso estudado, a centralização por parte do MEC se evidenciou de várias formas: i) ao criar um sistema para o preenchimento dos instrumentos do PDE-Escola, o MEC contemplou apenas parte do documento elaborado pela SEED. Assim, como o preenchimento de todos os campos era exigido pelo sistema, as escolas acabaram tendo que responder parte do instrumento nos moldes do MEC, sobretudo no que diz respeito à formulação do plano de ação, nomeando os líderes dos objetivos e os gerentes no plano de ação, elementos que haviam sido suprimidos no documento do Estado do Paraná, justamente por remeterem a uma concepção gerencialista de planejamento estratégico; ii) ao contratar seus próprios analistas, tarefa antes atribuída aos comitês estaduais e municipais, o MEC articulou ainda mais o desenvolvimento do programa às orientações postas no seu manual, pois a análise dos instrumentos foi realizada de acordo com os encaminhamentos dados pelo manual contraposto pela SEED; iii) o princípio de autonomia das escolas, tão defendido nos últimos anos, foi colocado em questão, pois algumas das ações

sugeridas pelas escolas não foram aprovadas pelo MEC, sobretudo aquelas que previam recursos. Assim, para terem seus planos aprovados, algumas escolas tiveram que alterar suas ações para ter garantido seu direito de recebimento do recurso.

### 3 A LEGITIMAÇÃO DO PDE-ESCOLA : O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO TEXTO

De acordo com Ball (2009), o contexto da produção de texto representa a política em si, pois, se o contexto da influência está relacionado com interesses mais estreitos, os textos políticos estão comprometidos com os interesses do público mais geral. Aqui, cabe analisar como os profissionais transformam a política e como ela é apresentada; quem são os sujeitos que a transformam, qual a posição por estes ocupada. Os textos podem ser apresentados na forma de textos legais oficiais, textos políticos e comentários oficiais. É importante destacar que tais textos, além de não serem sempre coerentes e claros – implicando que o pesquisador desvende suas contradições, também apresentam limitações materiais e de possibilidades.

Para Shiroma, Campos e Garcia (2005), a proliferação de documentos referentes à reforma educacional implementada pelo Ministério da Educação na última década do século XX mobilizou pesquisadores das diferentes subáreas da Educação a se debruçarem sobre o tema, com o intuito de compreender tanto o conteúdo da reforma quanto os mecanismos envolvidos na difusão da mesma. Nesse sentido, o objetivo desta seção é realizar uma análise do PDE-Escola a partir do conteúdo presente nos principais documentos elaborados pelos governos, os quais tratam do desenvolvimento do programa, a saber: manual elaborado pelo MEC em meados dos anos 1990 – “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola”; o manual reelaborado pelo Estado do Paraná, em 2008, e as Resoluções elaboradas em conjunto pelo MEC e FNDE, as quais dispõem sobre a organização e desenvolvimento do programa, no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação.

Ainda que a divulgação e acesso aos documentos, atualmente, atinja uma grande amplitude graças ao desenvolvimento da *internet*, é importante destacar que estes não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis.

Sua implementação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma reescritura das prescrições, o que coloca para os estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os informa e que, muitas vezes,

parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõem (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430).

Na tentativa de desvendar esta faceta da política, analisaremos como se deu o processo de reformulação do manual do MEC no Estado do Paraná, visto que a concepção de gestão escolar defendida em nível local ia, naquele determinado momento político, de encontro aos pressupostos gerenciais evidenciados no manual elaborado pelo MEC. É nesse sentido que, Bowe, Ball e Gold (1992, citados por SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005) destacam que os documentos devem ser lidos em relação ao tempo e particular contexto em que foram produzidos e também devem ser confrontados a outros do mesmo período e local.

Ainda que caracterizado por um tom prescritivo – e por isso chamado “manual”, os textos da política dão margem a interpretações e reinterpretações, gerando, como consequência, atribuição de significados e de sentidos diversos a um mesmo termo. Esses significados e sentidos apresentam-se, não raro, em competição com outros veiculados por outros textos e outros discursos (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Na medida do possível, serão exploradas na análise dos documentos as contradições internas às formulações, posto que os textos evidenciam vozes discordantes, em disputa, uma vez que são impregnados de intenções políticas que marcam sua produção, tal como será evidenciado nas análises dos manuais elaborados pelo MEC e, posteriormente, pelo Estado do Paraná, onde a disputa se insere, principalmente, no campo da gestão.

Se os textos são, ao mesmo tempo, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação, sua difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações, experienciadas no contexto das práticas educativas. Relembrando que os textos de políticas não são simplesmente recebidos e implementados, mas, ao contrário, dentro da arena da prática estão sujeitos à interpretação e recriação. Podemos abordar, por exemplo, a legislação como dimensão de um processo contínuo, cujo locus de poder está constantemente mudando (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433).

Assim, a análise da legislação – resoluções promulgadas pelo MEC/FNDE de 2007 a 2010 –, possibilitará compreender como se deu o desenvolvimento e orientações para o programa, e como estas foram alteradas pelos órgãos governamentais à medida que ia sendo implementada pelas escolas. Além disso, será destacado como a legislação, ao evidenciar a relação do PDE-Escola com o

PDDE, expressa um movimento centralizador do MEC que, na tentativa de descentralizar os recursos diretamente para as UEx (APMF), acaba “não respeitando as políticas de gestão propostas pelos sistemas/mantenedoras” (ADRIÃO; PERONI, 2005, p.365).

Assim, tentaremos mostrar como o conteúdo dos documentos analisados conforma o contexto das reformas educacionais, destacando o uso de termos como excelência, modernização, eficiência, autonomia, descentralização, apelo à participação da sociedade civil (BOWE; BALL; GOLD, 1992, citados por SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). Estes autores explicam que tais termos estão cada vez mais presentes nos documentos oficiais, evidenciando não apenas a penetração da ideologia do gerencialismo na educação, mas expressando também “a conformação e produção de um novo ‘léxico’ educacional, um híbrido de pedagógico e gerencial” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 438).

### 3.1. O MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PDE-ESCOLA E A CONCEPÇÃO DE GESTÃO ESCOLAR

Apesar de todo aprofundamento teórico dos educadores progressistas e toda articulação em movimentos de discussão e reivindicação por uma educação de qualidade na década de 1980 e 1990, Amaral (2010) destaca que aconteceram apenas dois momentos de debate na área da gestão educacional no poder legislativo brasileiro. Foi também no período citado que as concepções da “Nova Gestão Pública” inseriram-se na agenda educacional brasileira, sendo efetivada na segunda metade da década de 1990, com o Plano Diretor da Reforma do Estado, tal como discutido amplamente na seção 2.

O primeiro momento de debate no poder legislativo foi por meio de um Simpósio realizado em setembro de 1990 no Senado Federal discutindo questões como qualidade e equidade, com a apresentação de algumas experiências inovadoras na gestão escolar em busca da eficácia. O segundo momento foi a realização de um Seminário em novembro de 1991 promovido pelo IPEA que discutiu a qualidade, a eficiência e a equidade na Educação Básica. Este último evento foi um debate mais abrangente, que discutiu as políticas e as estratégias governamentais em relação a gestão dos sistemas de ensino e as possíveis fontes de financiamento para a educação (AMARAL, 2010, p.116).

Assim, a partir desta concepção, insere-se a ideia de uma gestão educacional mais voltada para a qualidade total, utilizando-se da linguagem da modernização objetivando a legitimação perante a sociedade. De acordo com Amaral (2010), a perspectiva de modernização faz ressurgir as teorias organizacionais clássicas. A autonomia torna-se um instrumento de construção da cultura da empresa; a descentralização respeita a liberdade individual e garante a eficiência; a participação é reduzida a uma técnica de gestão, fator de coesão e consenso.

Assim, Shiroma (2006) explica que, com base na ideologia técnico-burocrática, a linguagem modernizadora incorpora o discurso participativo da transformação e do empreendedorismo, fala de planejamento estratégico e de alcance de metas, busca transformar o servidor burocrático num líder dinâmico, evocando imagens motivadoras, agindo na subjetividade dos educadores. No entanto, faz com que o fracasso na gestão das escolas seja entendido como fracasso pessoal daqueles que nelas trabalham.

É justamente neste contexto e influenciado pelas ideias gerenciais que é desenvolvido o manual do PDE-Escola, ainda relacionado ao Fundescola. Seu objetivo é aumentar o desempenho da escola por meio do planejamento estratégico. De acordo com o Manual “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola”, o PDE-Escola

É uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a definir suas prioridades estratégicas, a converter as prioridades em metas educacionais e outras concretas, a decidir o que fazer para alcançar as metas de aprendizagem e outras estabelecidas, a medir se os resultados foram atingidos e a avaliar o próprio desempenho. O PDE, como ferramenta gerencial, não substitui o pedagógico e sim o complementa. Não indica o método pedagógico a ser adotado, mas sinaliza se este está falhando (BRASIL, 2006, p.13).

Nesse sentido, o manual apresenta o programa como uma ferramenta gerencial utilizada com o propósito de auxiliar os profissionais da escola a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que a equipe esteja trabalhando para atingir os mesmos objetivos, avaliar e adequar a direção do trabalho em resposta a um ambiente em constante mudança (BRASIL, 2006).

O PDE pode ser considerado, assim, como um processo de planejamento estratégico que o coletivo escolar desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino. Deve ser elaborado de modo participativo com a comunidade escolar



(equipe escolar, pais de alunos e outras partes interessadas). Os sujeitos definem o que é a escola, o que eles pretendem fazer, aonde pretendem chegar, de que maneira e com quais recursos. É um processo coordenado pela liderança da escola para o alcance de uma situação desejada, de uma maneira mais eficiente e eficaz, com a melhor concentração de esforços e de recursos. No PDE-Escola, o coletivo escolar analisa o desempenho da escola, os processos, as relações internas e externas, os valores, a missão, as condições de funcionamento e os resultados. A partir dessa análise, projetam o seu futuro, definem aonde querem chegar, que estratégias adotarão para alcançar seus objetivos, que processos desenvolverão, quem estará envolvido em cada processo e qual o perfil de saída de seus alunos (BRASIL, 2006, p.20-21).

Santos e Shiroma (2008), ao analisarem o manual do PDE-Escola, afirmam que o peso atribuído aos conceitos técnicos e gerenciais expressos no manual, como: valores, visão de futuro, missão, objetivos, estratégias, metas, desempenho, dentre outros, são atribuídos justamente porque a gestão modernizadora tem como principal intenção a redução dos custos do setor público, ao mesmo tempo em que aumenta a sua produtividade, ou seja, fazer mais com menos.

O documento destaca o papel do diretor enquanto um forte líder, dependendo dele o sucesso das ações desenvolvidas pela escola, definindo as características deste líder: competente com capacidade de produzir mudanças positivas nos indivíduos e nas organizações; apresenta comportamento adequado, guiado por imperativos éticos e morais; possui conhecimento técnico, habilidades e atitudes apropriadas; cria senso de propósito para que as pessoas fiquem motivadas a dar o melhor de si; compartilha decisões; analisa se as pessoas que vão executar as ações de cada etapa do planejamento estratégico têm o conhecimento necessário (BRASIL, 2006).

Assim, intencionando o melhor uso de esforços e recursos, o manual expressa os objetivos do programa: conferir racionalidade ao funcionamento do sistema; estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados; possibilitar à escola um momento de análise de seu desempenho; permitir à escola, a partir dessa análise, definir aonde quer chegar, que estratégias adotar para alcançar seus objetivos e a que custo; auxiliar a equipe escolar na tarefa de transformação de suas escolas em escolas eficazes, de qualidade; assegurar que os recursos da escola sejam gerenciados de tal maneira que suas metas estratégicas de melhoria sejam atingidas (BRASIL, 2006).

A parte inicial do documento traz orientações mais gerais para a elaboração do PDE-Escola, explicando o que é o plano e apresentando uma visão geral da sua

estrutura. Já a segunda parte apresenta um “passo a passo” que deve ser seguido para que se garanta a visão “estratégica” do processo, entre eles: 1) preparação; 2) auto-avaliação (análise situacional); 3) definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico; 4) execução; 5) monitoramento e avaliação.

O manual orienta, ainda, que o PDE-Escola deve ser elaborado de modo participativo com a comunidade escolar (equipe escolar, pais de alunos e outras partes interessadas), e coordenado pela liderança da escola para o alcance de uma situação desejada, de uma maneira mais eficiente e eficaz, com a melhor concentração de esforços e de recursos (BRASIL, 2006, p. 20).

No âmbito político da modernização conservadora, o Banco Mundial recomenda “um Estado mais próximo do povo”, como estratégia para a melhoria de sua capacidade institucional. Contudo a comunidade é enfocada como a sociedade civil privada, ou seja, despolitizada. O referencial para essa participação é a racionalidade do mercado. [...] Recomenda-se a participação dos cidadãos na administração escolar, com o objetivo de uma progressiva privatização da escola pública: “muitos países constataram também que as comunidades que participam da gestão escolar são mais propensas a colaborar para o financiamento das escolas” (Banco Mundial, 1997, p.124). O colaborar tende a ser arcar com os custos (SILVA, 2007, p.89-90).

A fase de preparação para a elaboração do PDE-Escola diz respeito à divulgação e à explicação para a comunidade sobre o programa. De acordo com o manual do MEC (BRASIL, 2006, p. 33), nesse momento, o diretor deve convocar uma reunião com a liderança da escola para constituir o grupo de sistematização (GS) e indicar o coordenador do PDE-Escola. Cabe ao coordenador a responsabilidade de acompanhar o programa na escola, juntamente com a direção. O GS será responsável pela síntese de todos os instrumentos e elaboração final do documento. Freitas *et al.* (2004) estudaram a implementação do PDE-Escola no município de Dourados, nos anos de 1999 e 2000, e destacam que, na época, a orientação do MEC era de que este momento fosse realizado de maneira atrativa e criativa, a fim de despertar no coletivo um clima de motivação e comprometimento com o trabalho.

A etapa da análise situacional consiste no levantamento de dados realizado a partir da aplicação de questionários: levantamento do perfil e funcionamento da escola (instrumento 1); análise dos critérios de eficácia escolar (instrumento 2); a avaliação estratégica da escola (instrumento 3).

O instrumento 1 permite o levantamento de dados numéricos e estatísticos sobre o trabalho desenvolvido na escola.

O instrumento 2 diz respeito à análise dos “fatores determinantes da eficácia escolar”, traduzidos pelo MEC em: efetividade do processo ensino-aprendizagem; clima escolar; envolvimento dos pais e da comunidade; gestão de pessoas; gestão de processos e infraestrutura. Para responder esses questionários, a equipe escolar deve realizar uma análise de suas práticas, norteadas por quesitos estabelecidos no manual, para, então, responder os questionários, avaliando-se com uma pontuação, numa escala de zero a cinco.

O instrumento 3 – avaliação estratégica da escola, consiste na identificação de variáveis que interferem no desempenho da escola – sendo as variáveis do ambiente interno as forças e fraquezas e as variáveis do ambiente externo são as oportunidades e ameaças. Após a definição das variáveis, o GS deve fazer a interação entre elas na tentativa de traçar ações. Freitas *et al.* (2004) destacam que, no geral, as escolas tiveram dificuldade em extrair do seu contexto escolar as variáveis, buscando, na maioria dos casos, se encaixarem nos exemplos do manual. Os autores relatam, ainda, que ao discutir os condicionantes externos que podem ou não afetar a escola, os sujeitos:

Em lugar de perceber necessidades na inter-relação escola (organização) e alunos concretos (obviamente não-clientes), os protagonistas do PDE quedaram-se a soluções, com vistas a reduzir o impacto de uma dura realidade sobre o induzido desenvolvimento organizacional a que se submetem, como esperança de melhoria no financiamento da escola [...].

Assim,

O processo de planejamento estratégico aí vivenciado levou a ação de pensar a escola, porém como um mundo à parte, ou seja, como se não fosse fundamental pensá-la enquanto instituição e organização social determinada e condicionada pelo tipo de relações vigentes na sociedade e, ainda, como se sua contribuição na transformação social não fosse questão primeira a ser posta à reflexão dos que constroem cotidianamente (FREITAS *et al.*, 2004, p.64).

É válido ressaltar que, a partir de 2009, com a implantação do SIMEC, esse instrumento foi retirado da metodologia do PDE-Escola; assim, os questionários conduziram, a partir daí, a discussões relacionadas apenas aos fatores internos.

Ao final de cada um desses instrumentos, o GS deve preencher uma ficha-resumo das discussões. É importante destacar que na ficha referente ao instrumento 2 é necessário definir três requisitos que devem ser atacados com prioridade. Contudo, o manual traz a obrigatoriedade da presença de dois fatores específicos: ensino-aprendizagem e gestão de processos, ficando apenas o terceiro fator para a escola definir.

De acordo com a análise de Freitas *et al.* (2004, p.65): “ao determinar que os referidos fatores sejam contemplados no PDE, torna-se evidente a preocupação que se tem em controlar dois importantes e abrangentes campos do âmbito escolar: currículo e gestão”. Para os autores, o primeiro fator diz respeito ao controle referente à organização do conteúdo escolar, demonstrando a preocupação com a manipulação dos meios para garantir os fins. A respeito do segundo fator, o qual abrange o aspecto administrativo, os autores explicam que a orientação que privilegia a lógica da participação própria do modelo de gestão da qualidade total:

[...] é uma técnica organizacional provocada por uma gestão estratégica do trabalho que objetiva satisfazer o consumidor. É oferecer um produto de acordo com as especificações, formato e desenho requerido pelo cliente. Também significa fazer o certo para evitar desperdício [...]. A qualidade deve estar ligada à missão da organização, identificando-se com ela, e exige a participação de todos para promover uma visão compartilhada (FREITAS, *et al.*, 2004, p. 66).

A comunidade escolar deve participar da sua elaboração, mas isso não significa que todos devam participar de tudo. Embora todos possam e devam opinar, é importante e necessário criar uma estrutura que garanta a elaboração e a implementação do PDE-Escola de maneira organizada e eficaz (BRASIL, 2006).

De acordo com Amaral (2010), esta organização vai ao encontro dos princípios defendidos pela qualidade total, a qual destaca a necessidade do envolvimento e adesão de todos na busca pela qualidade e produtividade, descentralizando as responsabilidades para níveis inferiores. Essa estratégia ocorre simultaneamente em relação à centralização do controle. Para a autora,

esse método gerencial embora vise o envolvimento de todos os sujeitos, continua fragmentando a mão-de-obra, padronizando os processos, sofisticando o controle, aumentando a intensidade do trabalho e expropriando o saber com a diminuição da sua autonomia [...] (AMARAL, 2010, p. 116)

A estrutura – gerencial - sugerida no manual compõe-se dos seguintes elementos:

- a) Grupo de Sistematização do PDE-Escola: equipe composta pela liderança formal da escola (diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico, orientador, secretário). É aconselhável que o grupo conte também com representantes dos professores. Esse grupo é liderado pelo diretor da escola, deve conter poucos membros e a sua composição ideal vai depender da estrutura da escola. Em escolas que têm mais de um turno, por exemplo, todos os turnos devem estar representados. Não é indispensável que o grupo conte com representantes externos (pais de alunos, por exemplo), que se farão representar no Comitê Estratégico;
- b) Comitê Estratégico: composto pelo Grupo de Sistematização e pelo Colegiado Escolar (quando existe), é a instância máxima para o acompanhamento e controle da execução do PDE-Escola. Quando não há o Colegiado Escolar, o Comitê deve incluir, além dos membros do Grupo de Sistematização, representantes dos pais, dos professores e dos alunos;
- c) Coordenador do PDE-Escola: membro do Grupo de Sistematização, indicado pelo diretor da escola, com aprovação do Grupo de Sistematização. Responde diretamente ao diretor e tem por função secretariar o Grupo de Sistematização e coordenar as ações que devem ser tomadas para a elaboração, a execução, o monitoramento e a avaliação do PDE-Escola. Um candidato natural ao cargo de coordenador do PDE-Escola é, geralmente, o coordenador pedagógico da escola;
- d) Líderes de Objetivos Estratégicos: pessoas indicadas pelo diretor, em acordo com o Grupo de Sistematização, para coordenar as atividades relacionadas a cada objetivo estratégico definido no PDE-Escola. Haverá tantos líderes quantos forem os objetivos estratégicos que a escola pretende alcançar;
- e) Gerentes dos Planos de Ação: pessoas indicadas pelos líderes de objetivos, com aprovação do Grupo de Sistematização, para gerenciar a execução dos planos de ação que o PDE-Escola estabelecer. Cada objetivo estratégico pode abrigar várias metas, e a cada meta está associado um plano de ação (planos concebidos para o desenvolvimento

das metas). Haverá tantos gerentes quantas forem as metas (e seus respectivos planos de ação) do PDE que a escola desenvolver;

- f) Equipes dos Planos de Ação: equipes associadas a cada meta/plano de ação, composta por pessoas indicadas pelos gerentes dos planos de ação, em acordo com os líderes de objetivos, para atuar na meta/plano de ação correspondente. O número e o perfil dos membros de cada equipe variam de acordo com a necessidade do trabalho a ser executado. As pessoas indicadas para fazerem parte da equipe de um dado plano de ação devem ser aquelas que estão diretamente ligadas ao problema a ser solucionado e que têm capacidade técnica para tanto (BRASIL, 2006, p. 27 e 28).

Freitas *et al.* (2004, p.67) explicam que:

As metas são de natureza operacional, quantitativa e passível de mensuração, através de indicadores que o “Produto PDE” define. Segundo o manual do “Produto PDE”, as metas diferem das ações da rotina da escola, ao passo que a rotina é normalmente realizada por um mesmo setor da escola, num processo contínuo e com resultados diversos, as metas têm começo, fim e resultados bem definidos, e podem ir além de uma área ou setor. Este é um ponto passível de reflexão: priorizar os fins e os resultados em detrimento dos meios não seria desconsiderar as influências permissivas que este último pode causar sobre o primeiro? “Desconsiderar” não seria passar um rolo compressor sobre fatores consubstanciados pelo agir humano?

Dentre as ações, as financiáveis devem especificar com qual recurso serão financiadas: recursos advindos de programas de governo ou de outras fontes, como por exemplo, arrecadados pela APMF. Contudo, é importante destacar que as ações que serão financiadas pelo recurso do PDE-Escola deverão seguir as disposições do documento anexo ao manual do programa. Assim, as do coletivo escolar têm a autonomia para prever ações com a utilização de recurso, desde que elas estejam previstas no manual, o qual divide a aplicação do recurso de capital e custeio em categorias.

Porém, ao analisar a disposição de categorias que conta no anexo do manual, datado de 1996, e atual manual PAF – Adaptado à Portaria 448 de 2002, disponível no site do MEC, é possível perceber que tanto as categorias quanto os materiais, equipamentos e serviços passíveis de financiamento foram ampliados em relação ao manual. Inclusive, é possível perceber que houve uma tentativa do MEC em

possibilitar a compra de materiais utilizados nas oficinas desenvolvidas pelo Programa Mais Educação através da utilização do recurso do PDE-Escola.

Nesse sentido, é possível afirmar que o PDE-Escola tem como mote a defesa da descentralização e autonomia nas unidades escolares, visando criar formas alternativas para a solução dos problemas cotidianos das escolas. Para Silva (2007), a descentralização foi recomendada como estratégia para romper o isolamento das unidades escolares diante das exigências de autonomia, propondo ações que exigissem das escolas compromisso com os resultados, preparando, assim, cidadãos comprometidos com o desenvolvimento social e com a gestão descentralizada das escolas públicas. Além disso, a gestão autônoma é concebida como capaz de gerar respostas adequadas à realidade de cada estabelecimento de ensino e de cada comunidade. Assim, a autonomia serve para justificar a flexibilização organizacional.

De acordo com as análises de Freitas *et al.* (2004, p. 71), a gestão estratégica, instrumentalizada pelo PDE-Escola, tem como base teorias de administração e das organizações cujas abordagens enfatizam tanto a estrutura organizacional como o papel dos sujeitos. Segundo os autores, o modelo de gestão do programa retira os aportes teóricos das teorias neoclássicas, da administração por objetivos e desenvolvimento organizacional. Nesse sentido, consiste em orientar, dirigir e controlar esforços de um grupo de indivíduos para um objetivo comum. Planejamento, organização, direção e controle são funções que, consideradas no todo, formam o processo administrativo. O PDE-Escola vai ao encontro destas concepções, sobretudo nas funções de planejamento e controle.

Segundo a teoria neoclássica, a formulação dos objetivos, hierarquizados de acordo com a importância, deve ser consensual e participativa. O planejamento, por sua vez, ocorre em três níveis: estratégico – definido pela cúpula organizacional, em nível organizacional, com objetivos a longo prazo; tático – definido em cada departamento de organização em nível intermediário, buscando alcançar objetivos estabelecidos a médio prazo; operacional – define ações para cada tarefa ou atividade, faz projeções a curto prazo para o alcance de metas específicas. Já o controle busca garantir o que foi planejado para que se cumpram os objetivos estabelecidos (FREITAS *et al.*, 2004).

Freitas *et al.*, (2004) explicam que:

Para a teoria neoclássica, a eficácia e a eficiência são aspectos administrativos comuns às organizações que devem ser considerados em cada organização. A eficácia refere-se à capacidade da organização em satisfazer uma necessidade da sociedade por meio de seus produtos, ao alcance dos objetivos visados e à medida dos seus resultados. A eficiência é uma relação entre recursos aplicados (custos) e o produto final obtido (benefício). Está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas, a fim de que os recursos sejam otimizados. A eficiência preocupa-se com os meios, e a eficácia com os resultados (FREITAS *et al.*, 2004, p. 72).

De maneira bem ampla, as teorias de abordagem neoclássica adotam como princípios fundamentais da organização formal a: i) divisão do trabalho; ii) especialização; iii) hierarquia e iv) amplitude administrativa.

Outra abordagem teórica da administração empresarial em que o PDE-Escola se fundamenta é a Administração por Objetivos (APO). Com um caráter extremamente pragmático, esta teoria tem como fundamentos a descentralização das decisões e da administração por resultados, dando forte ênfase ao planejamento estratégico – entendido como a mobilização de todos os recursos da organização para atingir os objetivos, e ao controle. Freitas *et al.* (2004) destacam que recentemente a APO surgiu com uma roupagem mais participativa e democrática, mas mantendo seus fundamentos conservadores.

Outra teoria na qual se apoia o PDE-Escola é a do desenvolvimento organizacional, a qual está ligada aos conceitos de mudança e da capacidade adaptativa da organização à mudança. Para esta teoria, para mudar uma organização não basta mudar a estrutura, é preciso alterar a sua cultura para então influenciar o “clima organizacional”. Assim, esta teoria centraliza seu foco em mudar as pessoas e a qualidade das relações de trabalho. Nesta concepção, é enfatizado o papel das equipes formais de trabalho e do “gerente” que passa de chefe a líder orientador. Conforme vimos acima, o PDE-Escola tem como uma de suas principais propostas o desenvolvimento organizacional (FREITAS *et al.*, 2004).

A concepção presente na metodologia do programa tem como intenção buscar o consenso em torno da ideia de que a melhoria da educação estaria na adoção de estratégias utilizadas na gestão de empresas privadas na gestão da escola pública – empreendendo, segundo Freitas *et al.* (2004), uma leitura unilateral do sistema educacional, visto que desconsidera os fatores históricos que determinam o quadro negativo da educação.



### 3.1.1 O manual do PDE-Escola elaborado pelo Estado do Paraná

O Estado do Paraná aderiu aos programas implementados pelo MEC quando firmou o Compromisso Todos pela Educação em 2007, apesar de saber que a concepção presente em muitas das ações e programas, dentre os quais o PDE-Escola, iam de encontro com a concepção, sobretudo de gestão escolar, defendida pelas políticas estaduais desenvolvidas durante o governo Requião. No entanto, ao articular a execução de suas ações em âmbito estadual e municipal ao recebimento dos recursos federais, o MEC indiretamente obriga os estados e municípios a aceitarem o Compromisso, pois a não aceitação deste implica na ausência de recebimento de recursos provenientes da esfera federal.

Porém, mesmo firmando o compromisso com o governo federal, o Estado do Paraná, na tentativa de fazer enfrentamento à concepção posta no manual do MEC e de torná-lo mais adequado à realidade das escolas da rede estadual, solicitou ao MEC a autorização para alterar o conteúdo dos instrumentos, ainda que não pudesse alterar totalmente a ordem e as etapas da metodologia de planejamento estratégico sugerida pelo PDE-Escola. Assim, a SEED, com a colaboração de técnicos pedagógicos de NREs, reelaborou o manual do MEC com a intenção de alinhá-lo às concepções defendidas nas políticas estaduais.<sup>35</sup>

Este enfrentamento se fez necessário visto que a SEED entendeu que as concepções postas no manual do PDE-Escola elaborado pelo MEC não correspondiam aos princípios da gestão democrática da educação, como, por exemplo, eleição para diretores escolares, constituição e formação dos órgãos colegiados de gestão: Conselho Escolar, Grêmio Estudantil, Conselho de Classe Participativo – princípios que foram defendidos e, em alguma medida, implementados na rede estadual nos últimos anos.

---

<sup>35</sup> Freitas *et al.* (2004) relatam que, quando da implementação do PDE-Escola no município de Dourados em 2002, cujo governo da gestão municipal era representado pelo PT, foram realizados debates, reflexões e análises decorrentes do movimento da Constituinte Escolar em andamento no município, os quais contribuíram para desvelar as contradições existentes entre a gestão democrática da educação e outras formas de gestão. Assim, por entender que a concepção de gestão posta no PDE-Escola vai de encontro aos princípios da gestão democrática, muitas escolas solicitaram desistência de adesão ao PDE. Contudo, no âmbito municipal, a proposta do PDE foi aceita, uma vez que uma opção que não contemplasse o Fundescola e os programas a ele vinculados significaria perder recursos para a educação.

[...] a SEED-PR e suas instâncias descentralizadas, os Núcleos Regionais de Educação (NREs), optaram por remodelar os instrumentos do Programa PDE-Escola, que ora apresenta-se às escolas estaduais integrantes do rol de prioridade do PDE Nacional. Visa adequar a metodologia dos instrumentos do PDE Escola aos princípios elementares de gestão democrática da educação que vem sendo defendidos e coletivamente implementados na rede estadual ao longo dos últimos anos (PARANÁ, 2008, p. 6).

Nesse sentido, o manual reformulado adota como pressuposto básico a gestão democrática como princípio. Amaral (2010) explica que a gestão democrática se insere num campo de disputa, resultado do caminho percorrido pelos diferentes enfoques e ganhou corpo nas últimas décadas surgindo como um contraponto à ênfase organizacional baseado nos princípios da gerência científica, com sua divisão pormenorizada do trabalho. Portanto, a gestão democrática tem como intenção superar as práticas administrativas consideradas neutras, visto que estas expressam, conscientemente ou não, engajamento com alguma ideia. Destaca ainda que no Brasil a busca pela democratização dos espaços públicos foi um processo conturbado, pois diferentes interesses estavam em jogo. De um lado, interesses patrimoniais e, de outro, interesses da sociedade civil na participação da gestão das instituições públicas e na busca pela qualidade do ensino.

Apesar de não concordar com a concepção de gestão escolar posta no manual do MEC, a SEED destaca a positividade do PDE-Escola como mais um instrumento de planejamento das atividades desenvolvidas pela escola, o qual deve expressar o Projeto Político-Pedagógico, deixando claro que um não substitui o outro, mas que o PDE-Escola decorre do Projeto Político-Pedagógico.

Outra alteração bastante importante realizada pela SEED foi a mudança do foco do gestor enquanto líder, descrito pelo MEC como principal responsável pelo programa, atribuindo ao Conselho Escolar, enquanto instância máxima da gestão, o papel do Grupo de Sistematização, responsável pela discussão e sistematização dos instrumentos do PDE-Escola, além de participar da execução e acompanhamento das ações definidas pelo coletivo escolar. De acordo com Souza (2009, p.136), a gestão democrática é:

Um processo político que é mais amplo do que apenas as tomadas de decisão e que é sustentado no diálogo e na alteridade, na participação ativa dos sujeitos do universo escolar, na construção coletiva de regras e procedimentos e na constituição de canais de comunicação, de sorte a

ampliar o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na/sobre a escola.

Contudo, alterações mais visíveis foram realizadas nos os questionários do Instrumento 2, nos quais a SEED buscou contemplar elementos das políticas estaduais propostas ao longo do governo Requião (2003-2006; 2007-2010), tais como: i) a elaboração das Diretrizes Curriculares Estaduais em contraposição aos Parâmetros Curriculares Nacionais; ii) participação democrática das instâncias colegiadas; iii) o papel da equipe pedagógica – composta exclusivamente por profissionais graduados em Pedagogia, em contraposição à amplitude do papel do coordenador pedagógico ou direção escolar no acompanhamento do trabalho docente; iv) o Projeto Político-Pedagógico, destacando o seu caráter político e pedagógico, em contraposição a uma suposta neutralidade da chamada pelo documento de Proposta Pedagógica; v) o processo de ensino-aprendizagem voltado à análise crítica dos conteúdos escolares em contraposição ao desenvolvimento de valores e atitudes pelos alunos. Nesse sentido, uma das pretensões da SEED era, também, avaliar, em alguma medida, o resultado da implementação de suas políticas nas escolas da rede estadual (FANK, TAQUES, OLIVEIRA, 2009).

Em 2009, técnicos pedagógicos da Coordenação da Gestão Escolar da SEED-PR realizaram levantamento das respostas dos questionários do Instrumento 2 do PDE-Escola preenchido por escolas da rede estadual e, segundo Fank, Taques e Oliveira (2009, p. 10.679):

[...] do total de 77 características apontadas no instrumento como indicadores do desempenho e qualidade escolar, as 14 primeiras que atribuíram a escala “nunca” referem-se à gestão. Dessas 14 características, nove delas apontam a fragilidade da participação da comunidade na escola ou responsabilizam a família pelo desempenho escolar dos filhos. Dessas 14, apenas três referem-se à metodologia ou à organização do trabalho da escola, sendo elas: 40%: professores não propõem atividades fora da escola; 33%: escola não participa de atividades da comunidade e 13%: alunos não avaliam professores. Ou seja, 67,5% das 112 escolas que aplicaram o instrumento indicaram que as principais dificuldades estão na falta de conversas no ambiente doméstico; 61% responsabilizaram os pais pela baixa qualidade de ensino, por estes não acompanharem os filhos nas atividades escolares; 45% das escolas indicam que o problema está no fato de que os pais não procuram as escolas; 25% revelam que os pais sequer sabem quem é o presidente do Conselho Escolar, bem como não há reuniões promovidas por esta instância de gestão; e para 36,30% das escolas, os pais não se envolvem com a escola.

De acordo com os autores, esses diagnósticos apontam duas questões que devem ser analisadas. A primeira delas, de suma importância, implica nos condicionantes sociais e econômicos, os quais impedem a participação dos pais na vida escolar dos filhos. A segunda questão é a falta de cultura de participação dos pais na escola, não propiciada por ela mesma, sendo a efetivação do papel do Conselho Escolar uma das maiores dificuldades indicadas pelas escolas, evidenciando que apenas a existência desta instância colegiada não garante que as decisões sejam tomadas por representantes dos segmentos da comunidade escolar (2009, p.10.681).

Assim, após a análise dos questionários do instrumento 2, Fank, Taques e Oliveira (2009, p. 10.682) concluem que:

[...] embora o Estado do Paraná tenha envidado esforços na contraproposta bem acolhida pelo MEC (em reformular o instrumento conceitual com vistas a adequar aos preceitos da democracia defendida na escola), ainda há muito o que se avançar na cultura escolar no que se refere à participação dos pais no processo democrático. Ademais, o que se pode concluir foi que, embora o argumento utilizado pela SEED/PR para reformular o documento inicial era de que o mesmo deveria contemplar a realidade das escolas estaduais paranaenses, não foi exatamente isso que a análise dos instrumentos das escolas indicou.

Contudo, ainda que a análise do instrumento 2 aponte, em alguma medida, a concepção de gestão presente nas escolas da rede estadual, a pesquisa realizada pelos autores não teve como foco a análise do desenvolvimento do PDE-Escola de maneira mais específica, sendo esta, diferente daquela, a intenção deste trabalho.

### 3.2. O PDE-ESCOLA NOS TEXTOS LEGAIS: RESOLUÇÕES MEC/FNDE

Conforme vimos anteriormente, a política educacional nacional é parte da redefinição do papel do Estado, significando que ela não pode ser compreendida numa relação de determinação, mas como parte de um movimento inserido no contexto macrossocial, uma correlação de forças políticas, influenciadas, por um lado, pelo movimento da redemocratização emergente no Brasil a partir dos anos de 1980 e, por outro, pelas estratégias do capital para a superação de suas crises, como, por exemplo, o neoliberalismo, o qual ocupou lugar central na redefinição do

papel do Estado no Brasil.

No cenário atual, um amplo debate da sociedade civil culminou na elaboração do PNE (Plano Nacional da Educação), que propõe diretrizes para o período 2001-2011 (SAVIANI, 2007). Para operacionalizar as ações instituídas no PNE, em abril de 2007, o governo federal lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tendo por objetivo maior “promover a melhoria da qualidade da educação básica” (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 779).

Dentre as ações lançadas no âmbito do PDE, pode-se destacar o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que institui o PAR (Plano de Ações Articuladas) e o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Este último é um recurso técnico que define critérios de qualidade a partir de provas objetivas que propicia, em certo sentido, o monitoramento da “qualidade” (nos termos definidos pelo MEC). É a partir deste índice que se constrói o planejamento para distribuição de recursos e programas, que são direcionados às escolas que obtiveram IDEB abaixo da média nacional, visando, em tese, à melhoria da qualidade (que significa alto IDEB).

Assim, o repasse dos recursos está vinculado à busca da melhoria do IDEB, mas também depende da adesão de cada município e/ou estado ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que é considerado por Saviani (2007) o carro chefe do PDE. A adesão é feita através da elaboração, por parte de cada município e/ou estado, de um Plano de Ações Articuladas (PAR) que inclui o estabelecimento de metas que serão posteriormente acompanhadas e avaliadas. Esse processo é monitorado por um Sistema Informatizado, o SIMEC, que deve ser alimentado pelas secretarias municipais, o que não garante o controle dos recursos. Com essa nova política, o MEC institui uma forma de controle dos recursos que, se não garante a qualidade, pelo menos, cria um parâmetro para avaliação da política, determinando as responsabilidades cabíveis a cada instância. Provavelmente, devido ao fato da adesão ao PAR garantir transferências de recursos, o MEC obteve adesão de todos os municípios brasileiros.

Também foram observadas algumas mudanças nas políticas educacionais: como destacado anteriormente, um dos programas que teve continuidade no governo Lula é o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), criado em 1995 com o nome de Programa de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), modificado em 2001, financiado com recursos do FNDE (Fundo Nacional

do Desenvolvimento). O objetivo seria “prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas” (BRASIL, 2009) públicas e privadas, para as primeiras (com mais de 50 alunos) os recursos são repassados diretamente às UEXs (unidades executoras). O financiamento é baseado no número de alunos, indicado no Censo Escolar. O governo Lula, após o lançamento do Compromisso Todos Pela Educação em 2007 ampliou os recursos e os programas do PDDE, incluindo o PDE-Escola. Também faz parte do PDDE o programa Mais Educação, o qual intenciona uma proposta de educação integral.

Assim, logo após o lançamento do PDE, em 2007, o MEC/FNDE promulgou a Resolução nº 55, de 03 de dezembro de 2007, a qual estabelece incremento nos repasses destinados ao desenvolvimento de atividades educativas e recreativas nos finais de semana, pelas escolas selecionadas segundo critérios definidos pelo MEC; dispõe sobre os processos de adesão, habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como prevê transferência de recursos de custeio para ressarcimento de despesas com as ações desenvolvidas no âmbito do PDDE; além de autorizar repasse de recursos voltados à implementação do PDE-Escola, o qual é considerado parte importante do conjunto das estratégias previstas no PDE para a melhoria do IDEB (BRASIL, 2007c, p.56). Assim, a legislação dispõe que:

Art. 3º Fica autorizado o repasse de recursos em favor de escolas do ensino fundamental regular, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, atendidas pelo Programa Fundescola, nos anos 2005 e 2006, com o Projeto de Melhoria da Escola (PME), a fim de viabilizar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e contribuir para a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

§ 1º Os recursos destinados às escolas referidas no caput serão repassados, em parcela única, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular, apurado pelo censo escolar do ano anterior ao do repasse, tomando como parâmetros o intervalo de classe de número de alunos e os correspondentes valores, conforme tabela a seguir:

TABELA 1 - VALORES DE REPASSE DE RECURSO PDE-ESCOLA 2007

Intervalo de Classe do Número de Alunos	Valor do Repasse		
	Custeio (60%)	Capital (40%)	Total
Até 99	R\$ 6.000,00	R\$ 4.000,00	R\$ 10.000,00
100 a 499	R\$ 9.600,00	R\$ 6.400,00	R\$ 16.000,00
500 a 999	R\$ 18.600,00	R\$ 12.400,00	R\$ 31.000,00

1.000 a 1.999	R\$ 25.800,00	R\$ 17.200,00	R\$ 43.000,00
2.000 a 2.999	R\$ 31.800,00	R\$ 21.200,00	R\$ 53.000,00
3.000 a 3.999	R\$ 39.000,00	R\$ 26.000,00	R\$ 65.000,00
Acima de 4.000	R\$ 45.000,00	R\$ 30.000,00	R\$ 75.000,00

FONTE: Resolução nº 55 de 03 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007c, p. 56)

Constata-se que, a partir de 2007, o PDE-Escola passou a compor o conjunto de ações desenvolvidas no âmbito do PDDE<sup>36</sup>, tornando-se uma das modalidades do PDDE, como programa de assistência financeira automática<sup>37</sup> da União diretamente para as escolas, cujo objetivo, de acordo com o MEC, é “a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica” (BRASIL, 2010).

Sobre o PDE-Escola, a Resolução nº 9, de 24 de abril de 2007, a qual dispõe sobre o PDDE, esclarece que:

Art. 3º As escolas públicas do ensino fundamental regular terão à sua disposição o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) como instrumento de planejamento estratégico para melhor sistematizar e operacionalizar as rotinas implementadas no ambiente escolar.

Parágrafo único. Quando da elaboração do PDE, as escolas deverão, explicitar as origens dos recursos disponíveis para sua implementação, compreendidos os recursos próprios, os originários do Município ou Estado ao qual estejam vinculadas administrativamente e os recebidos à conta do PDDE, inclusive aqueles destinados à implementação do PME. (BRASIL, 2007b, p.18)

Assim, percebe-se que, embora sem repasse de assistência financeira do MEC/FNDE para todas as escolas, senão aquelas já definidas pelos critérios utilizados pelo Fundescola, há uma tentativa do MEC de implementar o PDE-Escola como instrumento de planejamento estratégico para todas as escolas públicas de ensino fundamental do país, no sentido de que ele sirva como articulador dos projetos e recursos recebidos pela escola. Se no início o programa tinha um foco excessivo no suprimento das necessidades materiais da escola, agora toma outro sentido, mais voltado ao planejamento e à racionalização das ações e dos recursos recebidos pela escola, mas não somente os advindos do PDE-Escola.

<sup>36</sup> Em 2009, o PDDE possuía quatro modalidades: PDDE universal, PDE-Escola, FEFS (Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana) e Educação Integral (Mais Educação).

<sup>37</sup> Envolve a transferência de recursos em ações que estão legalmente previstas.

Neste mesmo sentido, a Resolução nº 19, de 15 de maio de 2008, que delibera sobre o PDDE em 2008, considerando a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos e procedimentos referentes ao PDDE e dos “benefícios advindos com a racionalização e simplificação dos procedimentos administrativos”, dá relevância

[...] ao planejamento estratégico para a sistematização de procedimentos, atividades e ações implementadas no ambiente escolar e para o fortalecimento da autonomia das escolas, com vistas à consecução de seus fins sociais (BRASIL, 2008, p.12-13).

Assim, a partir de 2008, o PDE-Escola ganha novo *status* junto ao MEC, que coloca como condição para a melhoria da qualidade e o consequente aumento do IDEB, a realização do planejamento estratégico, estabelecendo que:

Art. 8º Às escolas públicas de ensino fundamental regular que, segundo avaliação das instâncias competentes do Ministério da Educação, não obtiveram satisfatório desempenho mensurado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e desde que as EEx, às quais estejam vinculadas, tenham aderido ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e fornecido os dados relativos ao Plano de Ações Financiáveis – PAF, preferencialmente em sistema computadorizado desenvolvido e disponibilizado para esse fim, serão destinados recursos financeiros nas categorias econômicas de capital e custeio, por intermédio de suas UEx, para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola).

Parágrafo único. A relação nominal das escolas passíveis de atendimento pela ação prevista no caput deste artigo será divulgada no sítio [www.fnade.gov.br](http://www.fnade.gov.br).

Art. 9º Os recursos destinados à implementação do PDE Escola serão repassados, em parcela única anual, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular extraído do censo escolar do ano anterior ao do repasse, tomando como parâmetros os intervalos de classe de número de alunos e os correspondentes valores constantes da tabela a seguir: “Referencial de Cálculo dos Valores a Serem Repassados às Escolas Públicas para Implementação do PDE Escola” (BRASIL, 2008, p. 12-13)

Outro aspecto a ser destacado é que, a partir de então, o PDE-Escola é ampliado para todos os estados e municípios que tenham aderido ao “Plano de Metas – Compromisso Todos Pela Educação”, sendo a assistência financeira repassada para todos os estabelecimentos com baixo IDEB, que elaborarem o PDE-Escola e tiverem seus planos de ação aprovados pelos comitês das secretarias de educação. O valor do recurso continua a seguir o mesmo critério estabelecido já na resolução de 2008, conforme número de alunos matriculados no ensino fundamental.



Sobre o papel das secretarias de educação, a Resolução nº 19, de 15 de maio de 2008, prevê que estas devem inserir os dados relativos ao Plano de Ações Financiáveis (PAF) no sistema computadorizado PDDEnet ou PDDEweb. À equipe escolar, por sua vez, cabe o envio do PAF às secretarias para serem contempladas com os recursos voltados à implementação do PDE-Escola. Assim, a equipe escolar aplica os instrumentos, define o plano de ação e envia para as secretarias somente a sistematização das ações passíveis de financiamento, para então receber a assistência financeira da União, via FNDE.

Farenzena (2010) destaca que, historicamente, a assistência financeira da União – via FNDE – aos estados e municípios no setor da educação apresentou forte traço clientelista, em que se intercambiavam recursos financeiros e apoio político, na dependência das intermediações político-partidárias, político-eleitorais e dos interesses dos ocupantes de cargos dirigentes. Contudo, o PDDE expressa uma significativa inflexão nessa política, construída progressivamente, a partir das denúncias, pressões e propostas dos setores interessados num jogo mais democrático na distribuição dos recursos, movimento que pode, em alguma medida, ser identificado no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cuja assistência financeira é mais direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos de desenvolvimento da Educação Básica, em todos os estados e municípios do Brasil. Ao analisar o gasto federal em educação no período de 2000-2007, Pinto (2009) explica que as proporções de gasto federal na Educação Superior e na Educação Básica mudaram, elevando-se o comprometimento dos recursos com a Educação Básica, o qual, contudo, é ainda tímido.

Outro aspecto ressaltado na Resolução nº 19, de 15 de maio de 2008, é a importância da equipe escolar “fazer gestões permanentes no sentido de garantir que a comunidade escolar tenha participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa” (BRASIL, 2008, p.12-13). Contudo, Peroni e Adrião (2005) destacam que a lógica contida no PDDE, ao enfatizar os procedimentos técnico-operacionais, secundariza a dimensão política própria dos processos coletivos de tomada de decisão.

A Resolução nº 04, de 17 de março de 2009, atribui maior ênfase ao PDE-Escola à medida que dispõe de forma mais minuciosa os critérios para o

desenvolvimento do programa. Uma mudança significativa é a elaboração do planejamento para a implementação do PDE-Escola em sistema computadorizado desenvolvido e disponibilizado para esse fim, o SIMEC, tal como especificado no art.8º.

Mais um aspecto a ser destacado é o estabelecimento de critérios diferenciados para o cálculo do repasse do recurso financeiro: i) escolas com atendimento priorizado por não terem obtido desempenho satisfatório segundo o IDEB 2007; e ii) escolas com atendimento priorizado por não terem obtido desempenho satisfatório segundo o IDEB 2005 e devido ao IDEB 2007 ter ficado abaixo da média nacional. Dessa maneira, as escolas que se enquadravam neste critério receberiam, no ano de 2009, parcela complementar de recursos financeiros, com vistas à efetiva implementação das ações do PDE-Escola elaborado em 2008<sup>38</sup>.

Assim, com base nesses critérios, os valores ficaram especificados conforme as tabelas abaixo:

TABELA 2 - REFERENCIAL DE CÁLCULO DOS VALORES A SEREM REPASSADOS A ESCOLAS PÚBLICAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE-ESCOLA COM ATENDIMENTO PRIORIZADO POR NÃO TEREM OBTIDO DESEMPENHO SATISFATÓRIO SEGUNDO O IDEB 2007: INFERIOR A 3,0 PARA ANOS INICIAIS E 2,8 PARA ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Intervalo de Classe do Número de Alunos	Valor do Repasse		
	Custeio (70%)	Capital (30%)	Total
Até 99	R\$ 10.500,00	R\$ 4.500,00	R\$ 15.000,00
100 a 499	R\$ 14.000,00	R\$ 6.000,00	R\$ 20.000,00
500 a 999	R\$ 23.800,00	R\$ 10.200,00	R\$ 34.000,00
1.000 a 1.999	R\$ 30.100,00	R\$ 12.900,00	R\$ 43.000,00
2.000 a 2.999	R\$ 37.100,00	R\$ 15.900,00	R\$ 53.000,00
3.000 a 3.999	R\$ 45.500,00	R\$ 19.500,00	R\$ 65.000,00
Acima de 3.999	R\$ 52.500,00	R\$ 22.500,00	R\$ 75.000,00

FONTE: Resolução nº 04 de 17 de março de 2009 (BRASIL, 2009, p. 13)

TABELA 3 - REFERENCIAL DE CÁLCULO DOS VALORES A SEREM REPASSADOS A ESCOLAS PÚBLICAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE-ESCOLA COM ATENDIMENTO PRIORIZADO POR NÃO TEREM OBTIDO DESEMPENHO SATISFATÓRIO SEGUNDO O IDEB 2005: INFERIOR A 2,7 PARA ANOS INICIAIS E 2,8 PARA ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL. E DEVIDO AO IDEB 2007 TER FICADO ABAIXO DA MÉDIA NACIONAL: 4,2 PARA ANOS INICIAIS E 3,8 PARA ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

<sup>38</sup> É neste critério que se enquadram as 112 escolas da rede estadual de educação do Paraná que serão investigadas nesta pesquisa.

Intervalo de Classe do Número de Alunos	Valor do Repasse		
	Custeio (70%)	Capital (30%)	Total
Até 99	R\$ 7.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 10.000,00
100 a 499	R\$ 9.100,00	R\$ 3.900,00	R\$ 13.000,00
500 a 999	R\$ 12.600,00	R\$ 5.400,00	R\$ 18.000,00
1.000 a 1.999	R\$ 15.050,00	R\$ 6.450,00	R\$ 21.500,00
2.000 a 2.999	R\$ 18.550,00	R\$ 7.950,00	R\$ 26.500,00
3.000 a 3.999	R\$ 22.750,00	R\$ 9.750,00	R\$ 32.500,00
Acima de 3.999	R\$ 26.250,00	R\$ 11.250,00	R\$ 37.500,00

FONTE: Resolução nº 04 de 17 de março de 2009 (BRASIL, 2009, p. 13)

Além do mais, o art. 9º especifica que:

§ 4º Os recursos do PDE Escola deverão ser empregados, prioritariamente, em adequações arquitetônicas e estruturais que visem assegurar a instalação e operação de laboratórios de informática distribuídos pelo Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo) e garantir a acessibilidade física nas escolas criando condições para que os alunos com deficiência ou mobilidade reduzida nelas permaneçam, nos termos previstos pelo Programa Escola Acessível.

§ 5º O emprego dos recursos do PDE Escola para contratação de serviços e aquisição de materiais voltados à formação de profissionais da educação será limitado a 15% (quinze) do valor de custeio destinado a esse título a cada escola.

§ 6º Os serviços para formação de profissionais da educação referidos no parágrafo anterior somente poderão ser contratados de pessoa física, com titulação em mestrado ou doutorado, e de pessoa jurídica, se instituição educacional com mais de 3 (três) anos de existência, que possuir em seu quadro profissionais com titulação em mestrado ou doutorado para se incumbirem da formação (BRASIL, 2009, p.13).

Em 2010 são ampliados os critérios para a aquisição de recursos financeiros através do PDE-Escola. Conforme especificado na Resolução nº 3, de 1º de abril de 2010, serão transferidos recursos financeiros em 2010, às UEx representativas das escolas que:

I - apresentaram o Plano de Ações Financiáveis (PAF) até 31 de dezembro de 2009 e não foram contempladas com recursos financeiros relativos ao exercício de 2009, às quais será destinado o mesmo valor previsto para o exercício referido neste inciso;

II – foram priorizadas por não terem obtido desempenho satisfatório, segundo o IDEB 2005, e não apresentaram o PAF em 2009, às quais

será destinado valor calculado com base na Tabela 2 do inciso II do caput deste artigo;

III – **foram priorizadas por não terem obtido desempenho satisfatório segundo o IDEB 2007**, às quais será destinado valor calculado com base na Tabela 2 do inciso II do caput deste artigo;

IV – **foram priorizadas por não terem obtido desempenho satisfatório, segundo o IDEB 2007, e não terem apresentado o PAF em 2009**, às quais será destinado valor resultante da soma das parcelas principal e complementar, calculado com base nas Tabelas 1 e 2 dos incisos I e II do caput deste artigo;

V – **foram priorizadas por terem ficado, segundo o IDEB 2007, abaixo da média nacional**, às quais será destinado valor calculado com base na Tabela 2 do inciso II do caput deste artigo;

VI – **foram priorizadas por terem ficado, segundo o IDEB 2007, abaixo da média nacional e não terem apresentado o PAF em 2009**, às quais será destinado o dobro do valor calculado com base na Tabela 2 do inciso II do caput deste artigo (BRASIL, 2010c, p. 46).

Com a significativa ampliação do PDE-Escola a partir do ano de 2009, o MEC teve que prever na Resolução nº 3, de 1º de abril de 2010, diferentes situações que ocorreram ao longo do desenvolvimento do programa, tal como demonstram os itens acima descritos.

A primeira situação diz respeito às escolas que apresentaram o Plano de Ações Financiáveis (PAF) até 31 de dezembro de 2009 e não foram contempladas com recursos financeiros relativos ao exercício de 2009. Estas escolas realizaram todos os encaminhamentos orientados pelo MEC e pelas secretarias locais dentro do prazo estipulado pelo MEC, contudo, não receberam os recursos devido à insuficiência de recursos do FNDE destinado ao programa no último trimestre do ano de 2009, tal como explicado pela coordenação do PDE-Escola/ SEB.

Sobre a segunda situação: escolas que foram priorizadas por não terem obtido desempenho satisfatório, segundo o IDEB 2005<sup>39</sup> e não apresentaram o PAF em 2009, diz respeito às escolas que participaram do programa em 2008 e que, em 2009, teriam direito ao recebimento da parcela complementar, mediante validação do PAF pelo MEC. Contudo, algumas das escolas selecionadas não conseguiram inserir os dados no SIMEC a tempo de terem seus planos validados ainda em 2009 e, por isso, receberiam o recurso no ano seguinte. É importante destacar que as escolas que se inserem neste critério, no ano de 2008, aplicaram os instrumentos na escola, mas não havia a exigência de inserção no SIMEC, visto que somente o

<sup>39</sup> Escolas prioritárias com IDEB 2005 inferior a 2,7 para anos iniciais e 2,8 para anos finais do ensino fundamental. No Paraná, estão nesta classe as 112 escolas estaduais e 36 municipais selecionadas para o programa em 2008, com recebimento da parcela principal prevista para 2008 e parcela complementar prevista para 2009.

resumo das categorias do PAF foi inserido no PDDEweb pelas secretarias locais. Assim, um dos motivos das escolas não terem concluído o desenvolvimento dos instrumentos a tempo pode ter sido a dificuldade em operar o SIMEC, visto que, no início, as próprias secretarias apresentaram dificuldades de entendimento e, conseqüentemente, limitavam a orientação dada às escolas. Outra hipótese é de que o prazo estabelecido às escolas pelo MEC foi curto para discutir os instrumentos, elaborar o PAF e inseri-los no SIMEC, bem como foi curto o prazo para que as secretarias locais analisassem e tramitassem os planos ao MEC, os quais, ainda deveriam ser por este validados, um processo mais longo que demandou maior tempo por parte de todas as instâncias de tramitação do PDE-Escola. Assim, muitas escolas e secretarias estaduais e municipais podem não ter conseguido concluir todas as etapas do programa em 2009 e, por este motivo, as escolas receberiam a parcela complementar somente em 2010.

Na terceira situação, sobre as escolas que foram priorizadas por não terem obtido desempenho satisfatório segundo o IDEB 2007<sup>40</sup>, estas possuem direito à parcela complementar no ano de 2010, visto que já desenvolveram e receberam o recurso referente à parcela principal do programa em 2009 e, por isso, foram contempladas na Resolução de 2010.

O quarto caso diz respeito às escolas que foram priorizadas por não terem obtido desempenho satisfatório, segundo o IDEB 2007, e não terem apresentado o PAF em 2009, às quais será destinado valor resultante da soma das parcelas principal e complementar. Nesse critério estão incluídas as escolas que, por algum motivo, não elaboraram o PAF em 2009, mas que, se apresentado e validado pelo MEC em 2010, a escola terá direito a receber juntas as parcelas principal e complementar. Assim, o MEC reconhece a necessidade de ampliar o prazo para as escolas apresentarem o PAF, assegurando à escola o direito ao recebimento do recurso.

A quinta situação refere-se às escolas que ficaram, segundo o IDEB 2007, abaixo da média nacional<sup>41</sup>. Estas também possuem direito à parcela complementar

---

<sup>40</sup> Escolas prioritárias com IDEB 2007 inferior a 3,0 para anos iniciais e 2,8 para anos finais do ensino fundamental. No Paraná, foram selecionadas neste critério 32 escolas estaduais e quatro escolas municipais selecionadas para o programa em 2009, com recebimento da parcela principal previsto para 2009 e parcela complementar para 2010.

<sup>41</sup> Escolas que tiveram o resultado do IDEB 2007 inferior à média nacional – 4,2 para anos iniciais e 3,8 para anos finais do ensino fundamental. No Paraná, compõe esta classe 404 escolas estaduais

no ano de 2010, visto que já desenvolveram e receberam o recurso referente à parcela principal do programa em 2009 e, por isso, foram contempladas na Resolução de 2010.

A última situação prevista na Resolução nº 3, de 1º de abril de 2010, diz respeito às escolas que foram priorizadas por terem ficado, segundo o IDEB 2007, abaixo da média nacional e não ter apresentado o PAF em 2009, às quais será destinado o dobro do valor calculado para a parcela complementar. Assim, como estas escolas ocupam o terceiro lugar na ordem de prioridade estabelecida pelo MEC, recebem cerca de 25% menos do total de recursos repassados pelo programa PDE-Escola para as escolas que se inserem nos outros dois critérios.

Também se destaca na Resolução nº 3, de 1º de abril de 2010, a necessidade das UEx representativas das escolas selecionadas para o programa submeterem à apreciação da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) o PAF correspondente à parcela principal e à parcela complementar. Esta última deverá estar de acordo com a relação das ações passíveis de serem implementadas com a parcela complementar do PDE Escola, disponíveis no SIMEC.

Os recursos da parcela principal, por sua vez, devem continuar a ser utilizados, prioritariamente, em adequações arquitetônicas e estruturais que visem assegurar a instalação e operação de laboratórios de informática distribuídos pelo Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo) e garantir a acessibilidade física nas escolas, além de contratação de profissionais para a formação, conforme critérios já estabelecidos na Resolução de 2009.

Tem-se, por hipótese, que os motivos que levaram o MEC a ampliar os critérios para o recebimento da assistência financeira estão atrelados a duas mudanças fundamentais no transcorrer do programa: a elaboração do planejamento em sistema específico (SIMEC) e a necessidade de cada escola submeter à análise e aprovação do MEC o seu Plano de Ação Financiável (PAF). Sobre este último aspecto, vale ressaltar que somente em 2010 este procedimento foi regulamentado na legislação. Contudo, já a partir de meados de 2009 o MEC contratou consultores – estudantes de mestrado e doutorado da área de educação, para analisar os PAFs de cada uma das escolas inseridas no programa. Tal fato, além de estabelecer um

---

e 341 escolas municipais incluídas no programa em 2009, com recebimento da parcela principal previsto para 2009 e parcela complementar para 2010.

controle mais rigoroso pelo MEC do emprego do recurso realizado pelas escolas, levou a uma morosidade e burocratização no desenvolvimento do programa, visto que alguns PAFs eram avaliados, devolvidos para a escola para correções e novamente reavaliados pelo MEC. Porém, é importante destacar que as secretarias de educação são responsáveis por analisar a parte referente ao diagnóstico da escola, enquanto o MEC se atém somente à análise do PAF.

A outra hipótese que levou o MEC à ampliação dos critérios para o recebimento do recurso é o fato de muitas escolas terem elaborado seus planos ainda em 2009, mas os mesmos não foram analisados e aprovados pela equipe do MEC a tempo do recurso ser repassado às escolas no mesmo ano. Isso pode ter gerado certo transtorno para as escolas, pois muitas tinham suas ações planejadas para 2009, mas com o atraso no recebimento do recurso, só puderam executá-las em 2010, deixando de seguir a periodicidade prevista no plano aprovado pelo MEC. Além disso, o MEC reconhece na resolução que existem escolas que, embora selecionadas para participar do programa por apresentarem baixo IDEB, não apresentaram seu PAF em 2009. Este fato pode estar ligado a duas questões fundamentais: a dificuldade apresentada pelas escolas e pelas equipes das secretarias na inserção dos dados no SIMEC, demandando destas últimas uma maior capacidade de realização, de orientação às escolas; e pela dificuldade de escolas e municípios prestarem contas dos seus recursos, levando a uma inadimplência por parte das secretarias de educação ou das UEX dos estabelecimentos que, sabendo que não iriam receber recursos, não elaboraram seu PAF.

Por fim, Farenzena (2010), ao analisar políticas de assistência financeira da União, explica que estas, especialmente a partir de 2007, têm procurado incidir em diferentes dimensões das desigualdades educacionais e sociais, destacando que o critério socioeconômico, que direciona a focalização para a população mais pobre, combina-se com algum critério adicional: regional, étnico, demográfico, vulnerabilidade social, a exemplo do que ocorreu no Fundescola. O critério de desempenho ou cobertura educacional – atualmente utilizado para a redistribuição de recursos – diferentemente do critério regional, permite uma focalização na população mais pobre de diferentes municípios, estados e regiões, considerando a correlação entre indicadores de desempenho escolar, de alfabetização e de frequência escolar e níveis de pobreza da população, esses com distribuição

territorial que ultrapassa o nível macrorregional e que, portanto, é considerado mais abrangente. Assim, destaca que a trajetória mais recente da (re)distribuição dos gastos federais em Educação Básica é de uma evolução positiva no montante de recursos, nos critérios de repartição e inserção na coordenação federativa, mas ainda bastante aquém de efetivar os objetivos traçados para a função redistributiva da União. Portanto, a sinalização é para políticas universalizantes, com focalizações.

Para a autora, os critérios para o exercício da função redistributiva da União podem ser qualificados como pertinentes diante dos diferentes recortes da desigualdade social e educacional, atentando para as desigualdades de renda, regionais, de etnia/cor, de residência urbana ou rural da população, geracionais. Contudo, destaca que a quantia de recursos aportados pela União para implementar políticas universalizantes ainda são insuficientes para que tenham resultados redistributivos e para que as focalizações surtam efeitos compensatórios desejáveis. Assim, Farenzena (2010) conclui que não são os atuais valores de assistência da União à Educação Básica de redes estaduais e municipais que garantirão maior justiça escolar, seja qual for a dimensão considerada: igualdade de acesso, de oportunidades ou de resultados na educação.

	2008	2009	2010
Legislação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolução nº 19 de 15 de maio de 2008 (MEC/FNDE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolução nº 04 de 17 de março de 2009 (MEC/FNDE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolução nº 03 de 1º de abril de 2010 (MEC/FNDE)</li> </ul>
Critérios para participação no programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Município ou estado ter aderido ao Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação;</li> <li>IBEB inferior a 2,8 para os anos iniciais e 2,7 para os anos finais do Ensino Fundamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Município ou estado ter aderido ao Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação;</li> <li>2 grupos de escolas selecionadas:               <ul style="list-style-type: none"> <li><b>1º grupo:</b> escolas que não obtiveram desempenho satisfatório segundo o IDEB 2005 e devido ao IDEB 2007 ter ficado abaixo da média nacional: 4,2 para os anos iniciais e 3,8 para os anos finais do ensino fundamental;</li> <li><b>2º grupo:</b> IDEB 2007 inferior a 3,0 para anos iniciais e 2,8 para os anos finais.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Município ou estado ter aderido ao Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação;</li> <li>IDEB 2007 inferior a 3,0 para anos iniciais e 2,8 para os anos finais e IDEB 2007 abaixo da média nacional, inferior a 4,2 para anos iniciais e 3,8 para anos finais.</li> </ul>



		<b>3º grupo:</b> IDEB 2007 abaixo da média nacional, inferior a 4,2 para anos iniciais e 3,8 para os anos finais.	
Nº de escolas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 112 estaduais</li> <li>• 36 municipais (direito de recebimento da parcela principal)</li> </ul>	<p><b>1º grupo:</b> as mesmas selecionadas em 2008 – 112 estaduais e 36 municipais (direito ao recebimento da parcela complementar);</p> <p><b>2º grupo:</b> 32 escolas estaduais e 04 municipais (direito de recebimento da parcela principal);</p> <p><b>3º grupo:</b> 404 escolas estaduais e 341 municipais (direito de recebimento da parcela principal).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As mesmas do 2º e 3º grupos selecionadas em 2009, com direito ao recebimento da parcela complementar.</li> </ul>
Encaminhamentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipe escolar aplica os instrumentos, define o plano de ação e envia para as secretarias a sistematização das ações passíveis de financiamento;</li> <li>• Secretarias estaduais e municipais inserem as categorias do PAF no PDDEweb;</li> <li>• Destaca a importância da participação sistemática da comunidade escolar nas decisões colegiadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipe escolar discute e elabora os instrumentos do PDE-Escola em sistema computadorizado próprio, o SIMEC;</li> <li>• O recurso da parcela principal deve ser aplicado prioritariamente em adequações arquitetônicas e estruturais que visem à instalação dos laboratórios do Proinfo e a garantir a acessibilidade física nas escolas;</li> <li>• Comitês das secretarias estaduais e municipais analisam a coerência do plano e aprovam o plano de ação do estabelecimento. O MEC valida o PAF, verificando a composição</li> </ul>	

		dos itens de capital e de custeio.	
QUADRO 1 - SÍNTESE DO PDE-ESCOLA NO ESTADO DO PARANÁ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PAF aprovado pela secretaria de educação estadual ou municipal;</li> <li>• UEX(APMF) regularizada e com prestação de contas em dia.</li> </ul>	<p>Continua</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• plano estratégico aprovado pelo comitê estadual ou municipal – responsável pela análise da coerência do plano;</li> <li>• Unidade executora (APMF) recadastrada e validada pelo PDDE conforme resolução;</li> <li>• PAF validado pelo MEC;</li> <li>• UEX(APMF) regularizada e com prestação de contas em dia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• plano estratégico aprovado pelo comitê estadual ou municipal – responsável pela análise da coerência do plano;</li> <li>• Unidade executora (APMF) recadastrada e validada pelo PDDE conforme resolução;</li> <li>• PAF validado pelo MEC;</li> <li>• UEX(APMF) regularizada e com prestação de contas em dia.</li> </ul>

QUADRO 1 - SÍNTESE DO PDE-ESCOLA NO ESTADO DO PARANÁ

Conclusão

FONTE: Elaborado pela autora

#### 4 O PDE-ESCOLA NO PARANÁ : O CONTEXTO DA PRÁTICA

Ball e Bowe (1992, citados por MAINARDES, 2006) indicam que o centro da análise de políticas deveria enfatizar o contexto da produção do texto, no qual os discursos políticos são formados, mas, principalmente, sobre a “interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática” (p. 50).

Assim, ainda que os textos políticos expressem disputas políticas, eles apresentam limitações materiais e possibilidades. Portanto, esta seção se propõe a desvelar as consequências que decorrem da interpretação dos textos políticos, vivenciados no contexto da prática.

Buscando compreender as interpretações e “recriações” sobre o PDE-Escola e identificar processos de resistência e disputas dentro e entre as arenas da prática – MEC, SEED e escola –, realizados pelos profissionais que atuam no contexto da prática, nesta etapa do trabalho serão sistematizadas e analisadas as respostas de um questionário aplicado a 23 diretores de escolas da rede estadual de educação que desenvolveram o programa durante os anos de 2008 e 2009. De acordo com Bowe, Ball e Gold (1992, citados por MAINARDES, 2006) estes sujeitos não encaram os textos políticos num processo ingênuo, ao contrário, interpretam-nos de acordo com suas histórias, suas experiências de vida e interesses, os quais interferem no processo de implementação das políticas.

Será analisado como os diretores interpretam os textos das políticas produzidos num determinado contexto, buscando apreender os movimentos gerados na prática a partir desta interpretação.

Inicialmente será traçado o perfil das escolas pesquisadas, buscando compreendê-las dentro de um contexto possível e necessário aos limites desta pesquisa.

Após, serão analisados aspectos mais propriamente relacionados ao desenvolvimento do programa, como, por exemplo, a interpretação da legislação, a participação da comunidade na sua elaboração e implementação, os objetivos e ações dos planos etc.

Por fim, será buscado desvelar as dificuldades enfrentadas no desenvolvimento do programa, as opiniões dos diretores acerca de aspectos

positivos e negativos do PDE-Escola, bem como analisar como se deu a relação MEC – SEED – escola, no que se refere ao suporte prestado pelos primeiros às escolas e à existência de possíveis pressões de uma arena sobre a outra, evidenciando as relações de poder existentes no contexto da prática.

#### 4.1. O PDE-ESCOLA NA VISÃO DOS DIRETORES ESCOLARES

##### 4.1.1 Perfil das escolas pesquisadas

A análise desses dados permite perceber o movimento ocorrido, sobretudo, após o segundo governo Lula, de maior focalização nas escolas e não em regiões mais específicas do país. Pois, se durante o Fundescola utilizava-se o IDH como referência para a seleção das regiões que seriam contempladas pelo programa, com o lançamento do IDEB foi possível utilizar critérios mais pontuais para a seleção de escolas em todo o país que apresentaram seus índices abaixo do esperado. Por este motivo as escolas participantes do PDE-Escola no Estado do Paraná foram selecionadas por apresentar baixo IDEB, embora estejam situadas, na sua maioria, em municípios cujo IDH apresentado é considerado médio ou alto.

Nesse aspecto, é possível afirmar que, pelo menos em parte, evidencia-se a preocupação do MEC em reduzir a discrepância de oportunidades educacionais existentes não somente entre regiões, mas entre:

centro e periferia, cidade e campo, capital e interior [...] entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do País. A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais (BRASIL, 2007a, p.5)

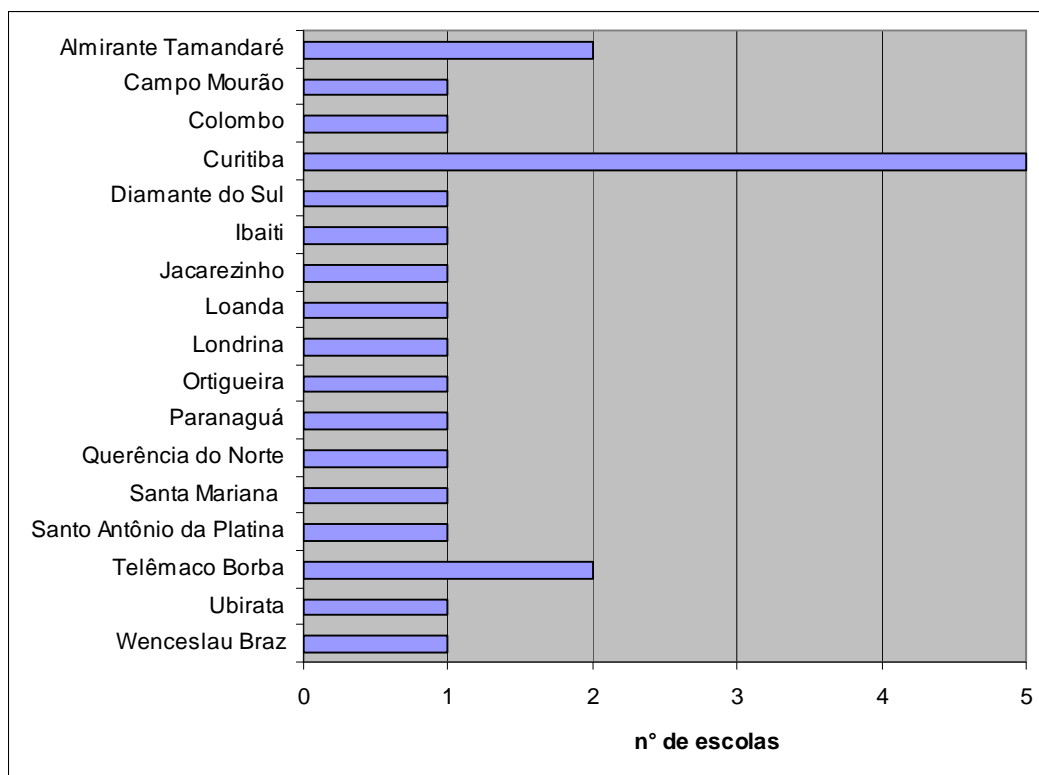


GRÁFICO 1 - NÚMERO DE ESCOLAS POR MUNICÍPIO

FONTE: Banco de dados da autora

Os NREs são segmentos da SEED localizados em 32 diferentes regiões do Estado do Paraná. Em cada um desses núcleos são agrupados municípios de acordo com a região correspondente. As 23 escolas cujos diretores participaram da pesquisa estão situadas em 17 diferentes municípios, agrupados em 13 núcleos de educação. É possível perceber pela localidade dos núcleos que estão contempladas na pesquisa escolas situadas em praticamente todas as regiões do Paraná, o que nos permite obter um panorama mais geral do Estado e não de apenas uma região.

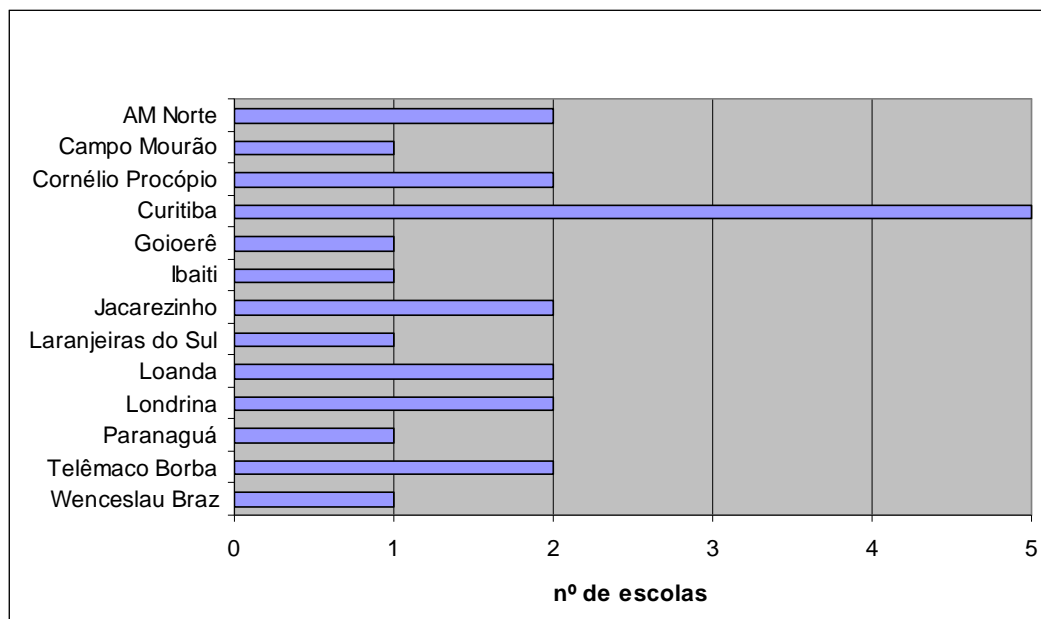


GRÁFICO 2 - NÚMERO DE ESCOLAS POR NRE

FONTE: Banco de dados da autora

Conforme vimos na seção 2, embora a proposta do governo Lula tenha sido a de universalização das políticas públicas voltadas à educação, desfocando-se do ensino fundamental para a ampliação a toda educação básica, o que em parte foi efetivado nos oito anos do seu governo, com a ampliação do FUNDEF para o FUNDEB, por exemplo, o critério para o repasse do recurso do PDE-Escola até 2008 continuou sendo o número de alunos matriculados no EF. Somente a partir de 2009 é que a legislação previu o repasse de recurso com base no número de alunos matriculados na unidade educacional. Das escolas pesquisadas, sete possuem entre 100 e 499 alunos, nove têm entre 499 e 999 alunos e sete escolas possuem mais do que 1.000 alunos matriculados.

Ainda, há de se destacar que, das escolas pesquisadas, todas ofertam, também, o Ensino Médio e não recebem recurso proporcional ao número de alunos matriculados nesta etapa. Além disso, como já discutido na seção anterior, o valor do recurso repassado é o mesmo para as escolas com 101 alunos e com 498, por exemplo. Nesse sentido, diferentemente do cálculo utilizado para o recurso do PDDE, são compreendidas faixas de alunos e não o número exato de alunos, apresentando uma lógica não muito justa ou adequada.

Assim, ainda que o foco do governo Lula tenha sido a ampliação do atendimento a todos os níveis da educação básica, no que tange ao programa PDE-Escola, o governo manteve até 2008 o foco no ensino fundamental. Porém, a partir de 2009 o critério para o cálculo do repasse do recurso passa a ser o número de alunos matriculados na unidade educacional, além disso, o que se diferencia do desenvolvimento do programa no governo FHC é que enquanto este desenvolveu programas mais focalizados em regiões específicas do país, o governo Lula promove uma desregionalização no que diz respeito ao atendimento da educação básica, ampliando o atendimento a todas as unidades da federação, utilizando como critério, na maioria dos casos, os resultados obtidos pelas escolas no IDEB.

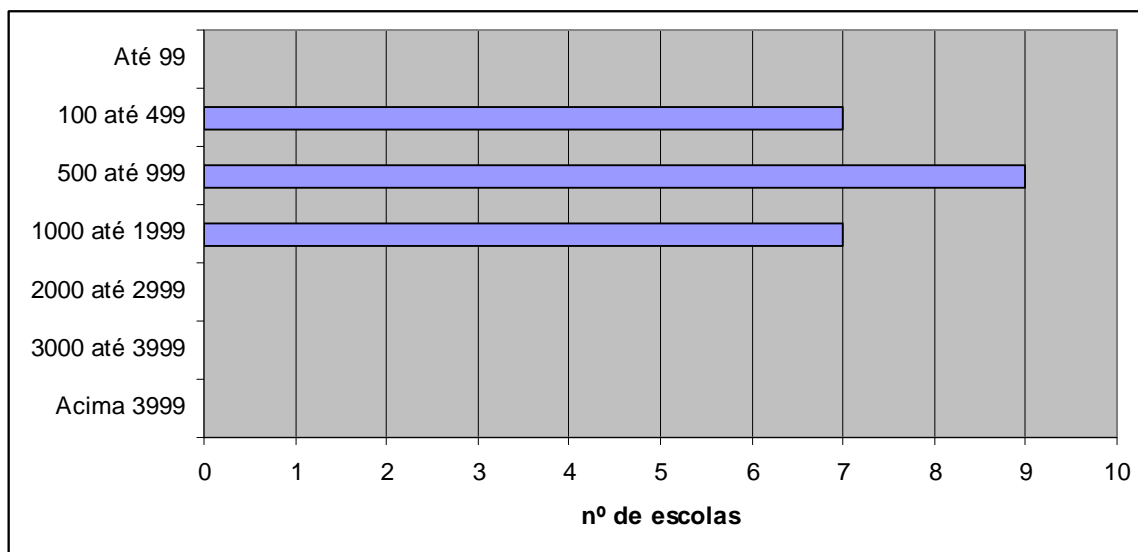


GRÁFICO 3 - FAIXA DE ALUNOS MATRICULADOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

FONTE: Site Dia a Dia Educação

De acordo com Afonso (2001), o Estado, após iniciados os movimentos de reforma, deixa de ser um Estado produtor de bens e serviços para se transformar, sobretudo, num Estado regulador do processo. Assim, uma das facetas deste Estado é o de avaliador, cuja ênfase encontra-se nos resultados em detrimento aos processos, dando a falsa sensação de autonomia ao administrador, visto que a intenção das avaliações externas é justamente induzir comportamentos, mais do que resolver os problemas apontados pela avaliação.

No Brasil, especialmente no campo da educação, a avaliação tem se firmado cada vez mais como elemento da regulação e da administração geral do Estado,

ocupando lugar central no campo das políticas públicas desde meados dos anos 1990, quando da criação do SAEB, sofrendo uma significativa ampliação do campo a partir de 2005, com a introdução da Prova Brasil para avaliar o desempenho em Língua Portuguesa e em Matemática em cada unidade escolar, e o IDEB, criado em 2007, para monitorar o andamento das políticas públicas pela análise combinada do desempenho dos alunos nos exames Prova Brasil e SAEB. Assim, do ponto de vista da política de avaliação, a criação do IDEB representa um grande avanço devido à possibilidade de mensurar dados de cada uma das escolas, com vistas a nortear as políticas públicas, tomando por referência elementos mais abrangentes do que apenas a proficiência estudantil.

Por outro lado, intensificou-se o processo de responsabilização de diretores e professores pelos seus rendimentos, pois a criação de um indicador como o IDEB permitiu ao MEC a fixação de metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para as escolas e as redes de ensino, bem como tornou viável o acompanhamento de tais metas.

Assim, à medida que o IDEB viabilizou ao MEC a obtenção de resultados mais pontuais, este os tem utilizado como critérios para a inserção de escolas em programas do governo federal com repasse de recursos oriundos do FNDE, dentre eles o PDE-Escola, na tentativa de viabilizar políticas mais adequadas de intervenção na realidade das escolas, com a intenção de promover a melhoria dos seus indicadores ao longo de determinado período. Assim, tal como será demonstrado, foi possível perceber um grande aumento no número de programas advindos do governo federal e desenvolvidos pelas escolas com a intenção de contribuir para a melhoria da aprendizagem e consequente aumento do IDEB.

No caso do PDE-Escola, as escolas participantes do programa obtiveram seus índices em 2005 inferiores a 2,8 para os anos iniciais e iguais ou inferiores a 2,7 para os anos finais do Ensino Fundamental.

Por se tratar de escolas da rede estadual de educação, a grande maioria dos estabelecimentos pesquisados não oferta os anos iniciais do Ensino Fundamental. Sendo que, das quatro escolas que ainda ofertam este nível, apenas uma possui IDEB inferior a 2,8.

Dessa forma, a grande maioria das escolas pesquisadas foi selecionada, na primeira fase do programa em 2008, devido aos índices dos anos finais do ensino fundamental. Destas, treze apresentaram IDEB inferior a 2,7 e nove iguais a 2,7.



Apenas uma das escolas apresentou IDEB superior a 2,7 e foi selecionada devido ao resultado dos anos iniciais do ensino fundamental ter ficado abaixo do corte estabelecido pelo MEC. É importante destacar que, em 2005, o IDEB médio observado para as escolas estaduais brasileiras foi de 3,9 para os anos iniciais do ensino fundamental e 3,3 para os anos finais do mesmo nível. Assim, as escolas pesquisadas apresentaram, no mesmo ano, índices bastante abaixo da média apresentada nacionalmente.

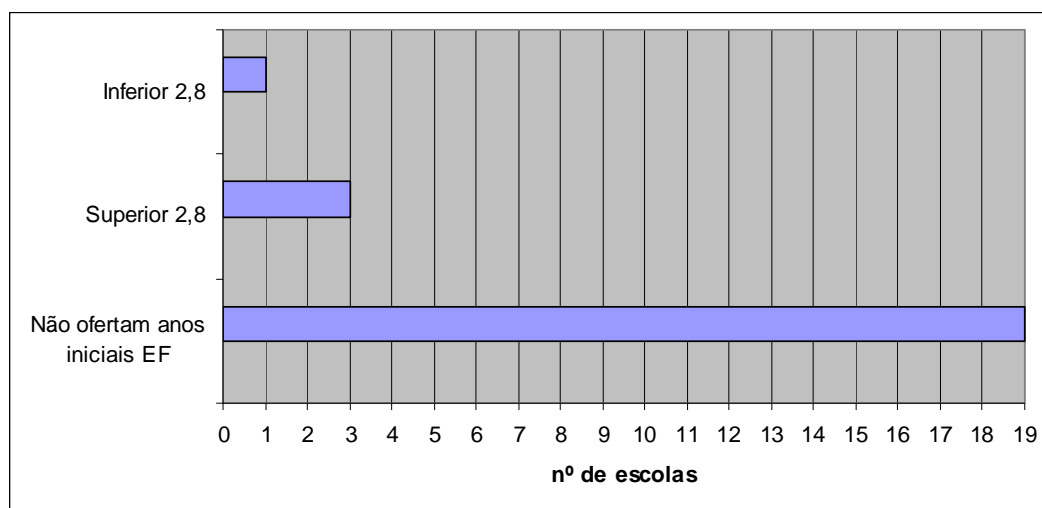


GRÁFICO 4 - IDEB 2005 (ANOS INICIAIS EF)

FONTE: Banco de dados da autora

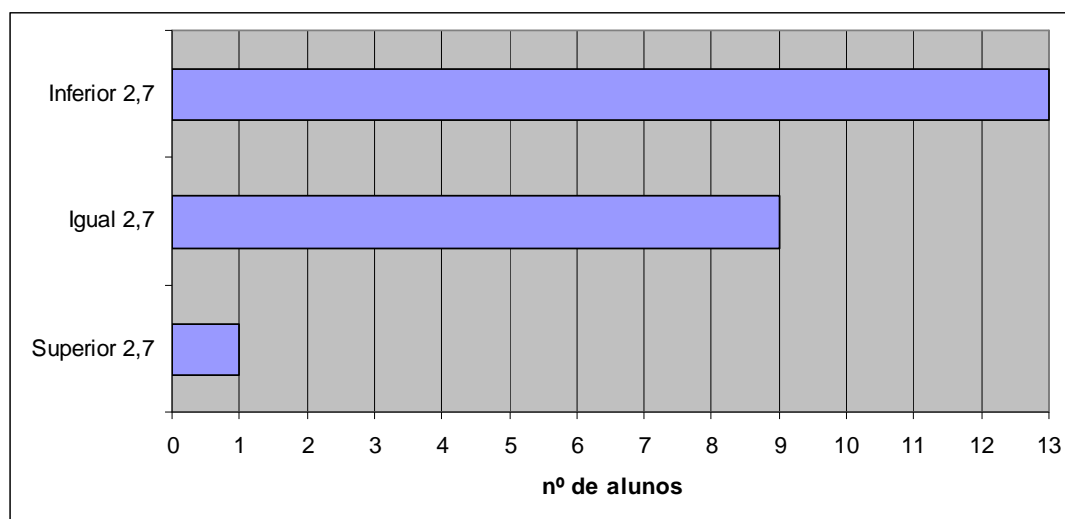


GRÁFICO 5 - IDEB 2005 (ANOS FINAIS EF)

FONTE: Banco de dados da autora

Das 23 escolas cujos diretores participaram da pesquisa, 21 aumentaram o IDEB em 2007 em relação ao índice obtido em 2005, uma manteve-se com o mesmo resultado e teve seu índice diminuído. É interessante observar que esta escola situa-se em área de grande vulnerabilidade social, no município de Curitiba, e apesar de desenvolver inúmeros programas dos governos federal e estadual, não apresentou aumento do IDEB.

Já com relação ao IDEB 2009, do total das 23 escolas, dez apresentaram aumento do índice, cinco se mantiveram com o mesmo resultado e oito escolas apresentaram uma diminuição em relação ao IDEB 2007. É importante notar que foi justamente no período compreendido entre 2007 e 2009 que as escolas desenvolveram o PDE-Escola e outros programas federais. Portanto, ainda que não se possa relacionar diretamente ao PDE-Escola, visto que a melhora na qualidade da educação depende de outros fatores, percebeu-se que mais da metade das escolas não apresentaram melhora nos resultados das avaliações externas no período em que desenvolveram o programa.

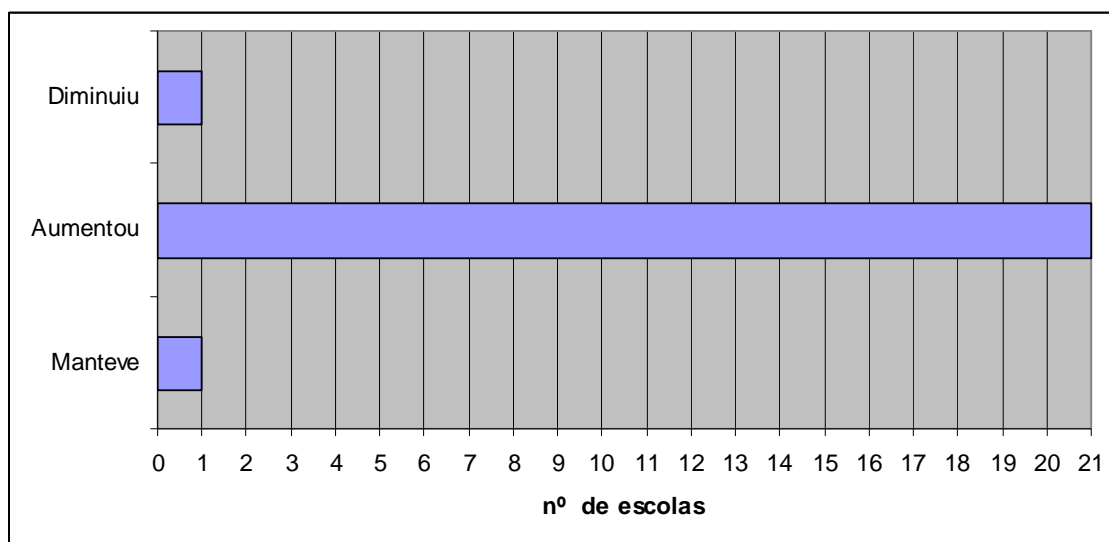


GRÁFICO 6 - IDEB (ANOS FINAIS DO EF 2007 EM RELAÇÃO AO IDEB 2005)

FONTE: PORTAL IDEB

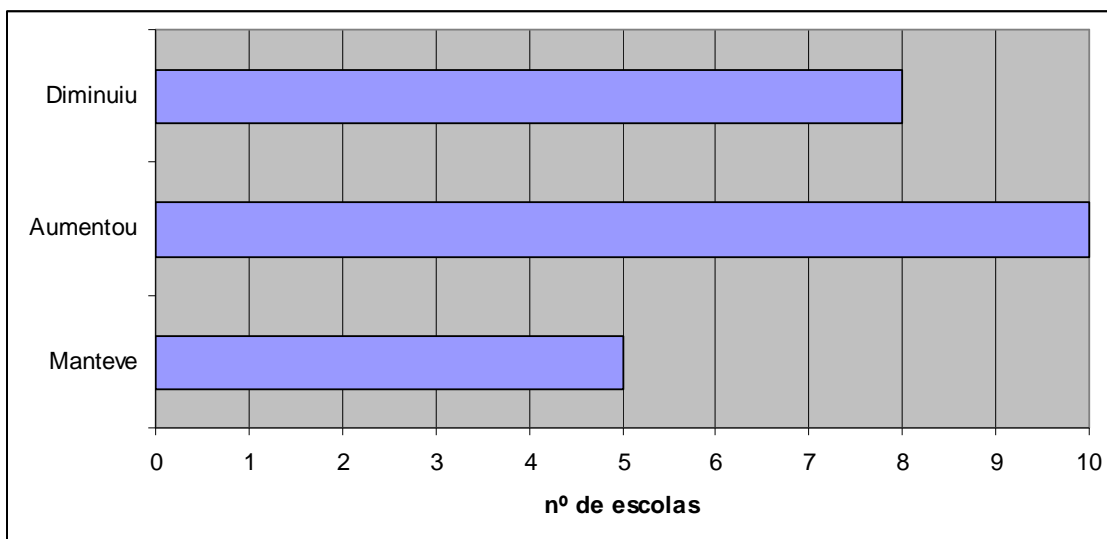


GRÁFICO 7 - IDEB (ANOS FINAIS DO EF 2009 EM RELAÇÃO AO IDEB 2007)

FONTE: PORTAL IDEB

Para Ball (2009) é preciso analisar uma política no conjunto das políticas desenvolvidas pelas escolas, visto que estas desenvolvem diferentes políticas ao mesmo tempo. Assim, é possível afirmar que o quadro acima expressa parte do contexto atual do desenvolvimento das políticas educacionais brasileiras, sobretudo após o lançamento do PDE, em 2007. Nos últimos anos, é visível o crescimento do número de programas e políticas a serem “gerenciados” pela própria escola, como o *Mais Educação*, o PDDE e o PDE-Escola, por exemplo. No caso das escolas pesquisadas, estas recebem, ainda, o *Fundo Rotativo*, oriundo de recursos do governo estadual. Se por um lado estes programas atendem melhor à especificidade de cada escola, por outro eles demandam da equipe escolar um conjunto maior de responsabilidades em gerenciar o recurso público repassado diretamente às escolas, tornando, em alguns casos, a gestão escolar reduzida apenas aos aspectos burocráticos tanto do ponto de vista do desenvolvimento dos programas quanto da prestação de contas em si. Além disso, as regras para o desenvolvimento dos programas são, por vezes, tão rigorosas e engessadas que acabam se tornando barreiras ao desenvolvimento dos aspectos pedagógicos.

Observa-se a lógica da descentralização, tão propagada no contexto da Reforma do Estado e da educação nos anos 1990, ainda muito presente nas políticas públicas. De acordo com tal lógica, a escola passa a ser prestadora de serviços e, portanto, com todas as condições necessárias para ter sua eficácia e

eficiência aumentadas. Contudo, Souza (2001) chama a atenção para dois aspectos presentes nas medidas reformistas que envolvem a descentralização: a desconsideração da escola como detentora de uma cultura própria e o fato dela (descentralização) ser tomada como um fim em si mesmo, e não como uma ferramenta. Nesse sentido, a descentralização, tal como se apresenta atualmente em nossas escolas não tem a intenção de promover a autonomia ou uma participação mais crítica da comunidade escolar, mas, ao contrário, corre-se o risco de artificialização da autonomia, uma vez que esta prática tem, por vezes, a legitimação de decisões tomadas em instâncias mais formais.

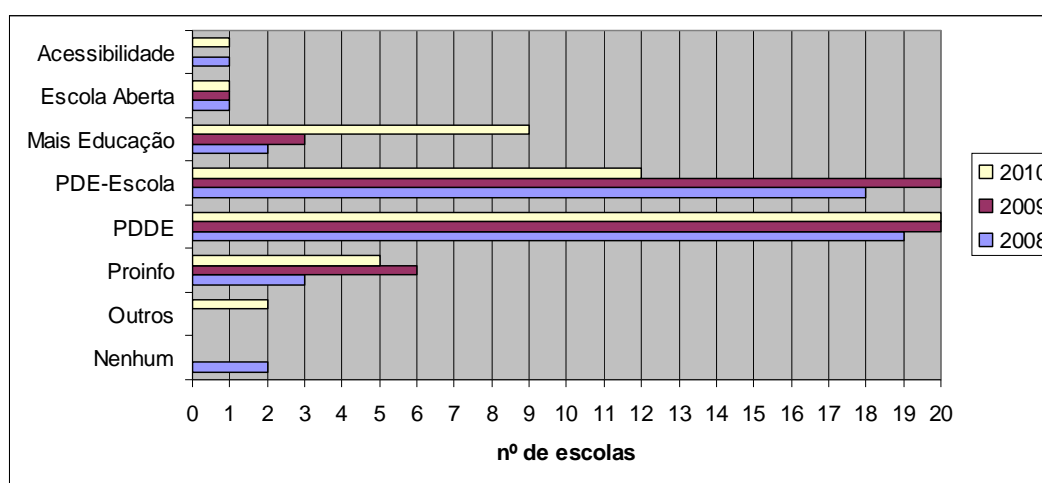


GRÁFICO 8 - PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELA ESCOLA

FONTE: Banco de dados da autora

Conforme já explicado anteriormente, no Estado do Paraná, durante o governo Requião (2003-2006; 2007-2010), um dos carros-chefe da política educacional foi a discussão acerca do papel do conselho escolar na gestão escolar. Assim, durante os anos de governo, a temática foi muito debatida, sendo que, ao final da gestão, grande parte das escolas estaduais estava com seus conselhos escolares, senão atuando efetivamente, pelo menos compostos.

Ao analisar o manual, vimos que uma das orientações realizadas pela SEED no desenvolvimento do PDE-Escola foi a de imputar ao conselho escolar as funções estabelecidas, no manual do MEC, ao grupo de sistematização. Assim, por entender que o PDE-Escola deveria expressar decisões coletivas, o Estado do Paraná entendeu ser função do conselho escolar participar e respaldar as decisões emanadas de cada um dos segmentos.

As escolas pesquisadas, por sua vez, possuem conselho escolar constituído. Além disso, a grande maioria afirma que as reuniões ocorrem quatro vezes ou mais ao ano, o que expressa, em alguma medida, que existe a participação deste órgão colegiado na gestão escolar, ainda que não se possa afirmar até que ponto há autonomia ante a direção da própria escola nos processos de tomada de decisões ali engendrados.

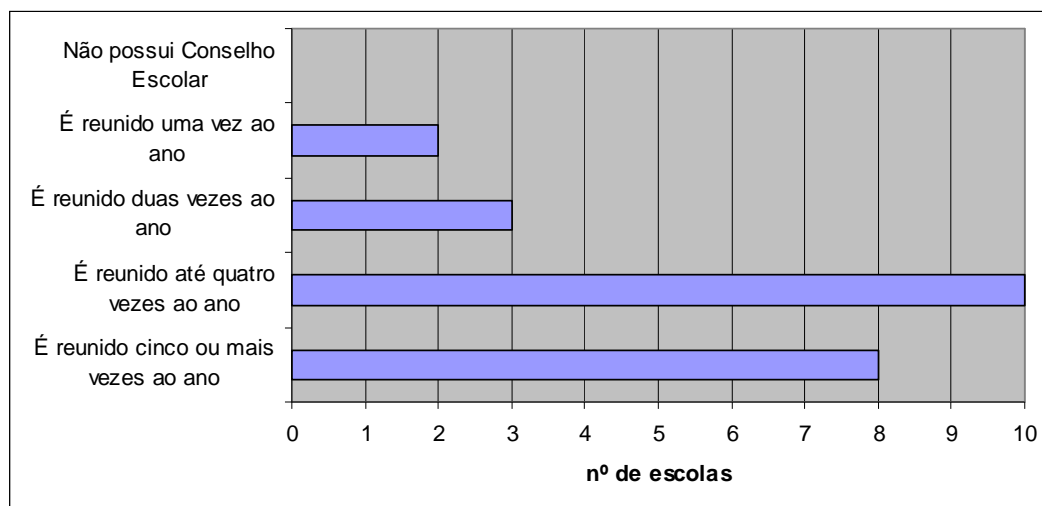


GRÁFICO 9 - FREQUÊNCIA DAS REUNIÕES DO CONSELHO ESCOLAR

FONTE: Banco de dados da autora

#### 4.1.2. Desenvolvimento do PDE-Escola

##### 4.1.2.1 Atuação NRE, SEED, MEC

Conforme já descrito anteriormente, para que fosse possível a operacionalização do PDE-Escola, o MEC, em nome do “fortalecimento do regime de colaboração”, orientou os estados e municípios para que formassem seus comitês estratégicos, compostos por técnicos das secretarias com domínio na metodologia PDE-Escola e que pudessem orientar e acompanhar o desenvolvimento do programa pelas escolas.

No caso das escolas estaduais, a SEED optou pela constituição de dois comitês, um em nível mais central, composto por técnicos da própria SEED, responsáveis pela articulação com o MEC e pelo repasse de orientações e encaminhamentos ao NRE, órgão este onde foram constituídos os comitês no nível mais local. Embora não houvesse nenhuma orientação do MEC nesse sentido, a SEED propôs que os comitês fossem compostos por, no mínimo, três representantes: um responsável pelos aspectos pedagógicos, um pelos financeiros e um pelos encaminhamentos junto ao conselho escolar. Da mesma forma, na SEED, fizeram parte do comitê técnicos da Coordenação de Gestão Escolar, responsáveis pelos encaminhamentos pedagógicos referentes ao desenvolvimento do programa; e do Grupo Financeiro Setorial (GFS), responsável, sobretudo, pelas orientações acerca da execução e prestação de contas do recurso, bem como o técnico-pedagógico que acompanha os trabalhos desenvolvidos pelo Conselho Escolar.

Embora com algumas limitações, a grande maioria das escolas pesquisadas afirma que o NRE ao qual a escola está vinculada realizou o acompanhamento efetivo do programa, entendendo este processo iniciado desde a divulgação das escolas selecionadas, passando pela formação na metodologia PDE-Escola, até a mediação mais sistemática e pontual em cada uma das escolas que desenvolveu o PDE-Escola.

Percebe-se que, assim como a descentralização, o regime de colaboração é um termo recorrente, caracterizador das atuais políticas educacionais. Luce e Farenzena (2007) destacam a descentralização intergovernamental como um dos elementos mais evidentes no PDE Nacional – Compromisso Todos Pela Educação, entendida como estadualização (transferência de responsabilidades do Governo Federal para os estados) ou como municipalização (transferência de responsabilidades do Governo Federal ou de um governo estadual para os municípios).

Esta lógica de descentralização intergovernamental é evidenciada no desenvolvimento do PDE-Escola, a qual se efetiva mediante a transferência aos estados e/ou municípios da responsabilidade pela implementação ou gestão de uma política definida no nível federal. Nesse caso, caracteriza-se como uma política concebida no nível central, mas sua execução é descentralizada, a qual conta com uma interferência direta do centro, uma vez que o MEC presta assistência tanto para a formulação de planos – como no caso do PAR e do PDE-Escola, no provimento da

base de dados, a exemplo do SIMEC, no acompanhamento dos resultados do IDEB, quanto na assistência financeira para ações que forem planejadas com a intenção de promover a melhoria da qualidade da educação.

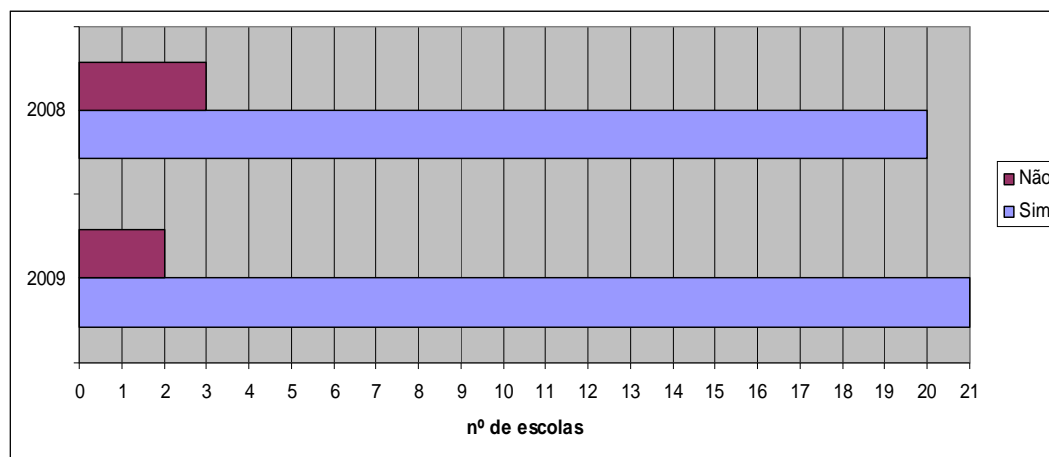


GRÁFICO 10 - ACOMPANHAMENTO DO PDE-ESCOLA PELO NRE

FONTE: Banco de dados da autora

Ainda que reconheçam o trabalho efetivo realizado pelo NRE, os diretores das escolas pesquisadas, por sua vez, nem sempre participaram dos momentos de formação sobre o PDE-Escola realizados pelos comitês dos NREs. Porém, se forem observados os dados de 2008 e 2009 comparativamente, percebe-se que em 2009 apenas um diretor declarou não ter participado das formações ofertadas pelos NREs, em oposição a seis diretores que não participaram em 2008. Uma das hipóteses é a de que devido às mudanças nos encaminhamentos do programa com as adequações para o SIMEC, o desenvolvimento do programa pela escola ficou, em alguma medida, mais “complexo”, seja nos aspectos relacionados à inserção dos dados e ao desenvolvimento da metodologia PDE-Escola, por um lado, seja pelo maior monitoramento realizado pelos comitês estaduais e pelo MEC possibilitado, justamente, pelo SIMEC, por outro; exigindo um maior envolvimento e conhecimento por parte do diretor.

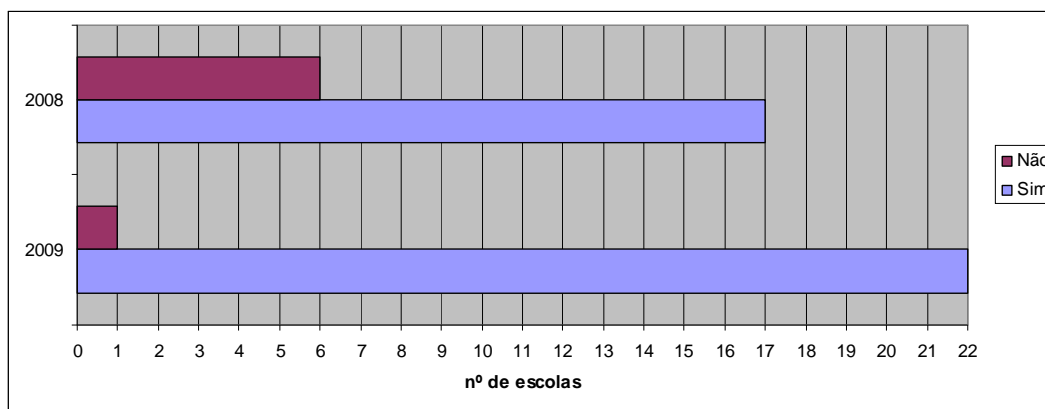


GRÁFICO 11 - PARTICIPAÇÃO DO DIRETOR NAS FORMAÇÕES REALIZADAS PELO NRE

FONTE: Banco de dados da autora

Conforme explicado anteriormente, eram atribuições do comitê estratégico formado nos NREs a análise e a aprovação dos planos desenvolvidos pelas escolas. Assim, caberia a esta equipe analisar os instrumentos de diagnóstico verificando a coerência entre os dados e informações levantados pela escola com o plano de ação. Além da coerência, coube a este comitê analisar se as disposições dos itens a serem adquiridos pelas escolas estavam previstos dentro das categorias corretas, divididas em capital e custeio.

É importante lembrar que em 2008 as escolas enviaram seus planos preenchidos manualmente para o comitê do NRE, o qual, após análise, nos casos necessários, orientava e devolvia-os às escolas para que estas realizassem as alterações necessárias. Depois disso, a equipe do NRE deveria elaborar seu parecer e enviar para a análise e aprovação do comitê formado na SEED. Assim, os planos das escolas deveriam ser analisados e aprovados em duas instâncias: pelo NRE e pela SEED.

Depois de analisar os planos, os técnicos da SEED entraram diretamente em contato com algumas escolas, sobretudo com as que ainda necessitavam realizar alguma adequação. Devido ao curto prazo de tempo estabelecido pelo MEC, não foi possível realizar esta devolutiva primeiramente à equipe do NRE para que esta, então, repassasse e procedesse as orientações junto às escolas, respeitando a organização dos comitês.

Após a aprovação dos planos pelo comitê da SEED este deveria inserir no sistema PDDE-web apenas o resumo dos itens a serem adquiridos pelas escolas, compilados em categorias de custeio e capital. Nesse sentido, é possível perceber



que, neste primeiro ano de implantação do programa, o MEC não teve acesso aos planos elaborados pelas escolas, apenas ao resumo das categorias de custeio e capital.

Contudo, a partir de 2009 o MEC implantou o PDE-Escola no SIMEC, levando as escolas a inserirem tanto seus diagnósticos quanto seus planos neste sistema *on-line*. No que concerne à análise dos planos das escolas, a utilização do SIMEC pode ser vista como positiva, pois todas as mediações realizadas entre escola-NRE-SEED-MEC ficaram registradas no sistema, para que todas as instâncias de análise pudessem visualizar tanto alterações sugeridas quanto as justificativas das escolas para a não realização das alterações, nos casos em que isto ocorreu. Outro fator de destaque foi que a implantação do SIMEC viabilizou ao MEC a análise dos planos das escolas, visto que o acesso aos dados foi bastante facilitado. Contudo, uma hipótese é a de que, para além da viabilidade proporcionada pelo SIMEC, o MEC percebeu a necessidade de analisar com maior cautela os planos das escolas.

Porém, a maioria das orientações para alteração do PAF decorreu das análises do NRE e da SEED, sendo que apenas seis escolas tiveram que alterar seus planos após análise do MEC.

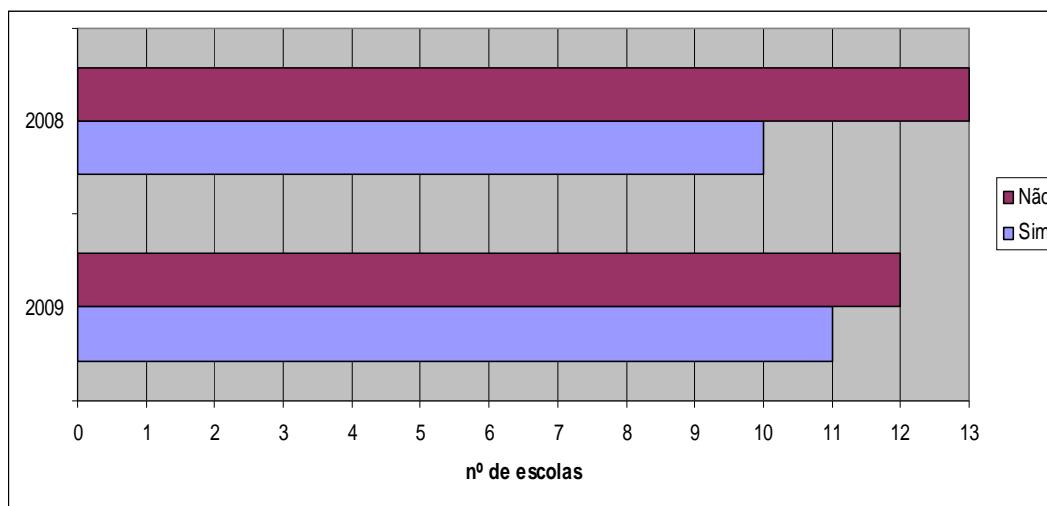


GRÁFICO 12 - NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO NO PAF APÓS ANÁLISE DO NRE

FONTE: Banco de dados da autora

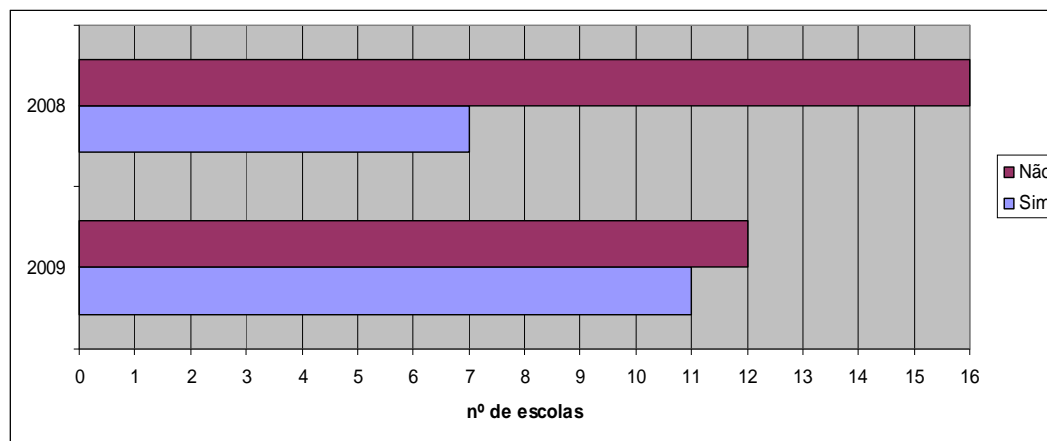


GRÁFICO 13 - NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO PAF APÓS ANÁLISE DA SEED

FONTE: Banco de dados da autora

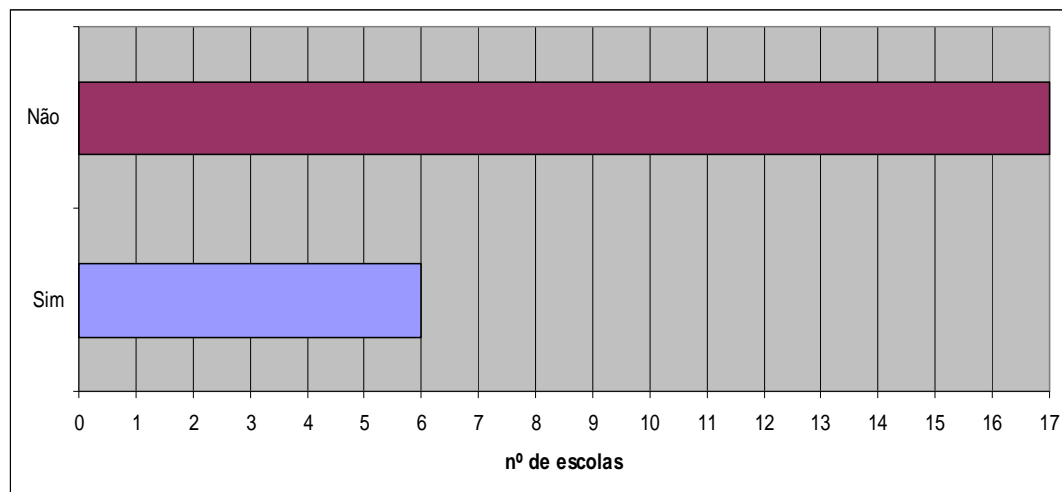


GRÁFICO 14 - NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO NO PAF APÓS ANÁLISE DO MEC

FONTE: Banco de dados da autora

De acordo com a maioria dos diretores das escolas onde foram sugeridas alterações nos planos, o motivo pelo qual os mesmos retornaram às escolas foi a inconformidade entre os gastos previstos nas ações financiáveis e as categorias de capital e custeio. Embora a lista de itens passíveis de serem adquiridos com o recurso do PDE-Escola estivesse detalhadamente descrita no manual do programa, muitas escolas apresentaram dificuldade em “encaixar” os itens. Como exemplo podemos citar o item dicionário que, a depender das especificações, “para uso do aluno” ou “para acervo bibliográfico”, pode se enquadrar em categorias diferentes: custeio e capital, respectivamente.

Também se observam outras indicações para alterações no PAF, mas é possível perceber que, de maneira geral, elas estão relacionadas mais aos aspectos burocráticos relacionados à disposição de itens, à alteração de ações financiáveis que não poderiam ser comprovadas por nota fiscal. Estas relacionadas, sobretudo, à contratação de serviços e ao ajuste de valores – observados os limites estabelecidos na Resolução nº 04, de 17 de março de 2009, do MEC/FNDE<sup>42</sup>.

Um dos diretores das escolas pesquisadas explica que

<sup>42</sup> Art.9º;§ 5º O emprego dos recursos do PDE Escola para contratação de serviços e aquisição de materiais voltados à formação de profissionais da educação será limitado a 15% (quinze) do valor de custeio destinado a esse título a cada escola.

uma das primeiras, e maiores, dificuldades foi a elaboração do Plano de Suporte Estratégico (Plano de Ação). Embora tivessem ocorrido algumas reuniões do NRE e SEED para exposição e orientação do projeto, não houve uma assessoria mais clara para elaboração do Plano de Ação.

Ainda que o MEC não tenha se proposto a analisar a coerência entre os dados levantados e o plano de ação elaborado, era atribuição da SEED e dos NREs realizar esta análise. Contudo, percebe-se que a ênfase dada por todas as instâncias – MEC, SEED e NRE – foi no sentido da racionalização dos gastos e da eficiência educacional, em detrimento da análise de questões pedagógicas. Nessa lógica, conforme explicam Oliveira e Fonseca (2005, p.63): “a dinâmica da mudança é garantida pela variação dos insumos (ênfase no material didático e nas tecnologias), sendo que a melhoria pedagógica decorreria dos procedimentos que afetam a organização.”

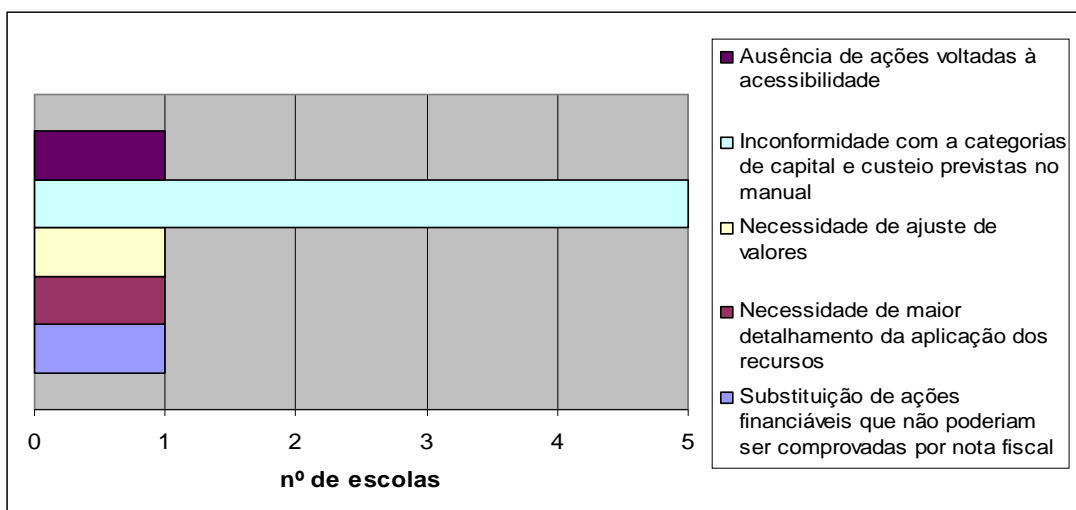


GRÁFICO 15 - OBJETO DAS ALTERAÇÕES SUGERIDAS PELO NRE, SEED OU MEC

FONTE: Banco de dados da autora

#### 4.2.2.2 Participação no processo de elaboração

Como demonstrado no Gráfico 9, todos os diretores das escolas pesquisadas afirmam que a escola possui conselho escolar constituído e que, na maioria delas, o conselho reúne-se quatro vezes ou mais durante o ano.

No que diz respeito ao envolvimento do Conselho Escolar na fase de discussão e elaboração dos instrumentos do PDE-Escola, em 2008, apenas uma escola afirma não ter havido a participação deste segmento nesta etapa, enquanto que, em 2009, cinco escolas declaram que não houve a participação do CE nos momentos de levantamento e análise de dados acerca de parte da realidade escolar, proporcionada pelos instrumentos presentes na metodologia de planejamento estratégico.

No que concerne à participação do CE na elaboração do PAF, em 2008, cinco escolas afirmaram não ter havido discussão junto a este segmento no momento de decisão de ações a serem financiáveis pelos recursos repassados pelo PDE-Escola. Já em 2009, em todas as escolas, respondeu-se que houve participação do conselho escolar na elaboração do plano.

É importante perceber que os dados acima apresentados evidenciam uma situação contraditória à medida que revelam dois aspectos importantes: a) ainda que tenha havido participação, esta foi de forma fragmentada, não ocorrendo em todas as etapas do planejamento estratégico em todas as escolas, revelando que o desenvolvimento do programa nas escolas não se deu como um todo, visto que em 2008 todas as escolas relataram o envolvimento do Conselho Escolar na discussão e elaboração dos instrumentos, mas em cinco destas escolas não se observou participação na elaboração do PAF. No mesmo sentido, em 2009, um número de cinco escolas afirmaram que o CE não participou das etapas iniciais do processo, mas que em todas houve participação na construção do PAF; b) a orientação da SEED de que o grupo de sistematização fosse, obrigatoriamente, o conselho escolar não foi seguida por todas as escolas.

Sobre a participação na fase de implementação do programa propriamente dito, percebeu-se que nos dois anos houve envolvimento de professores, diretores, equipe pedagógica, funcionários, pais e alunos, ainda que destes três últimos em uma menor quantidade. Constatou-se, ainda, que, em relação a 2008, houve um aumento da participação no desenvolvimento das ações por parte de todos os segmentos da comunidade escolar no ano de 2009.

A questão da participação, assim como a autonomia e a descentralização, ocupa posição limítrofe entre um significado democratizante, como possibilidade de tomada de decisão acerca das questões educativas, e uma estratégia de desresponsabilização do Estado. Ainda que a década de 1980, pós-ditadura militar e

com o advento da carta constitucional, tenha se defendido a descentralização, a participação e a autonomia como aspectos fundamentais para se atingir a democratização da educação, bandeira, inclusive, de muitos movimentos sociais, o que se percebeu a partir das reformas implementadas na década de 1990 foi um dismantelamento do conteúdo democrático desses aspectos, utilizando-os como estratégia política para transferir a responsabilidade pela educação para instituições não estatais, despojando-os de qualquer conteúdo político.

No caso do PDE-Escola, o que se percebe é que, ainda que os manuais elaborados pelo MEC e pela SEED tenham enfatizado a importância da participação no processo de desenvolvimento do programa, mesmo que sob perspectivas diferentes no que diz respeito ao entendimento do que consiste esta participação, expressa nos documentos analisados na seção 3, na prática ela não é possível de efetivar-se plenamente, senão apenas numa perspectiva técnica, como estratégia de gestão e fator de coesão e consenso, uma vez que esta participação não está posta nos processos de efetiva decisão das questões mais centrais – estas já decididas pelo MEC –, mas sim atua na implementação daquilo que já está previamente decidido.

Assim, entende-se que a participação efetiva não pode ser decretada e nem garantida apenas em documentos, senão pelo desenvolvimento de outra lógica, que vá para além do desenvolvimento de mecanismos de manipulação e cooptação. O que se defende nesta outra lógica é que a escola seja de fato autônoma e participativa não apenas na execução, mas, sobretudo, na formulação do seu projeto educativo.

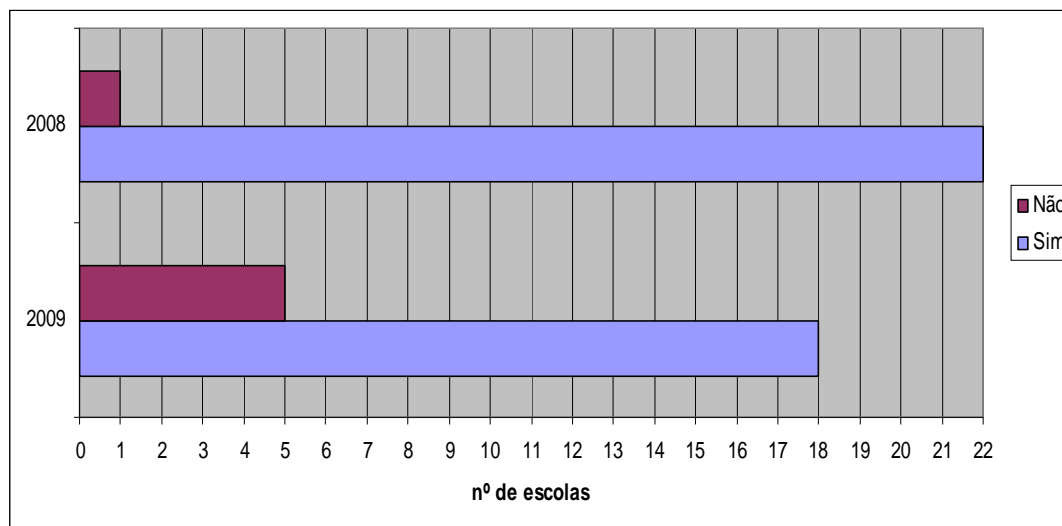


GRÁFICO 16 - ENVOLVIMENTO DO CE NA ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DOS INSTRUMENTOS DE DIAGNÓSTICO

FONTE: Banco de dados da autora

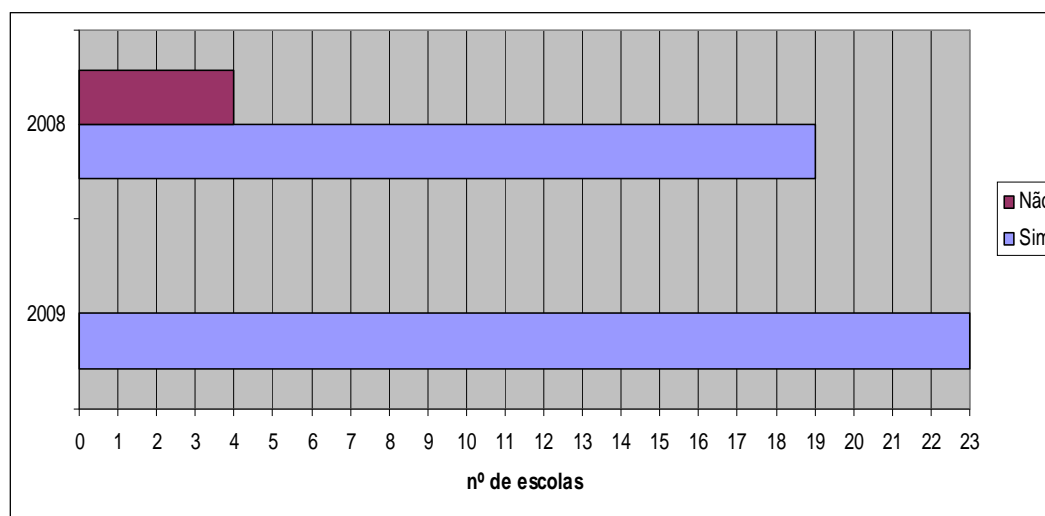


GRÁFICO 17 - ENVOLVIMENTO DO CE NA ELABORAÇÃO DO PAF

FONTE: Banco de dados da autora

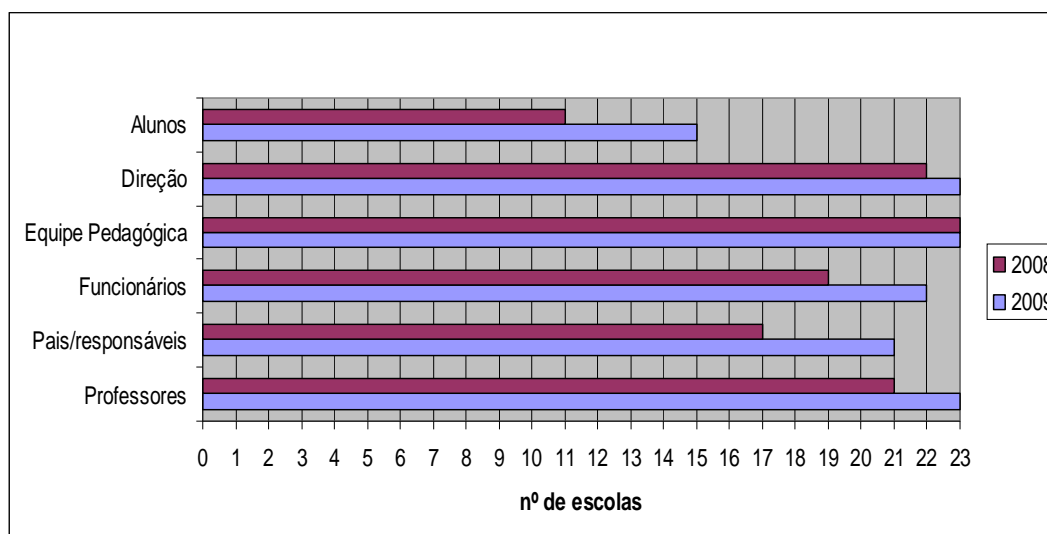


GRÁFICO 18 - PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES

FONTE: Banco de dados da autora

#### 4.2.2.3 Planejamento

Como já descrito, as escolas da rede estadual do Paraná receberam o manual do PDE-Escola elaborado pelo MEC diretamente no estabelecimento, no final de 2007, antes mesmo do programa ter sido lançado oficialmente no Estado. Já o manual reelaborado pela SEED foi entregue às equipes escolares pelo NRE durante as formações realizadas por este órgão, voltadas à orientação para o desenvolvimento do programa. Pelo entendimento da SEED, a diferenciação entre os dois manuais deveria ser abordada nesses eventos tentando-se fomentar junto às equipes a compreensão entre as concepções de gestão postas nos manuais, no sentido de assegurar uma atuação mais efetiva do Conselho Escolar – uma vez que este órgão contempla a representatividade dos segmentos escolares.

Contudo, o que se constatou é que, embora a maioria dos diretores que participaram da investigação tenha conhecimento dos dois manuais, dois deles não conhecem o manual do MEC e quatro não conhecem o manual elaborado pela SEED, indicando que parte dos diretores investigados pode nem saber das diferenças existentes entre os documentos e que, mesmo sem este conhecimento, o programa foi desenvolvido.



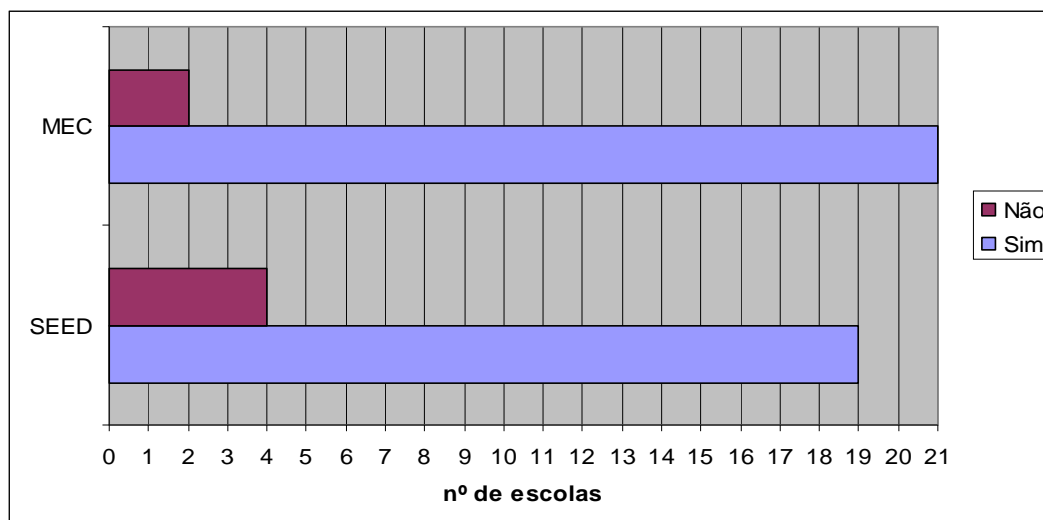


GRÁFICO 19 - CONHECIMENTO DOS MANUAIS DO PDE-ESCOLA PELO DIRETOR

FONTE: Banco de dados da autora

Conforme já foi amplamente discutido neste trabalho, o Estado do Paraná reelaborou o manual do PDE-Escola do MEC, sugerindo outra concepção de gestão que vai para além da base gerencialista que concebe o diretor como o líder e o gerente do processo. Ao contrário, compreende o Conselho Escolar como o órgão máximo de gestão no interior da escola, através do qual o coletivo escolar participa do processo de tomadas de decisões pedagógicas e no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos destinados à escola, ou seja, numa possibilidade de gestão participativa maior que a propugnada pelo MEC.

Além disso, em alguma medida, o manual do Estado do Paraná procurou contemplar as políticas estaduais de educação, tal como a ênfase no papel do pedagogo na mediação do trabalho pedagógico; a utilização das DCEs como referencial curricular, enfim, a intenção era, também, verificar em que medida as políticas estaduais propostas durante os cinco primeiros anos da gestão Requião (2003-2007) foram implementadas nas escolas.

Contudo, ainda que a intenção tenha sido a de contemplar outra concepção de gestão e incorporar as demais políticas do estado no texto do manual, é possível verificar através do gráfico que estas intenções não foram, pela maioria dos diretores das escolas pesquisadas, nem percebidas, sendo que um grande número afirma ser o manual da SEED apenas mais sucinto, visto que os diretores que responderam

que acham o manual do MEC mais complexo, por entendimento também se enquadram neste critério de análise.

Apenas dois diretores afirmam ter conhecimento da diferença entre as concepções propostas nos manuais, enquanto um reconhece a incorporação das DCEs no texto do manual da SEED. Fora isto, todas as questões expostas pelos diretores dizem respeito a questões de cunho mais pragmático do que propriamente o aspecto conceitual. Assim, uma das hipóteses é que, independentemente da concepção de gestão apresentada pelos manuais, a preocupação dos diretores está mais relacionada em compreender como se dá o desenvolvimento burocrático do programa, com vistas a realizar todas as etapas do programa, garantindo, assim, o recebimento do recurso.

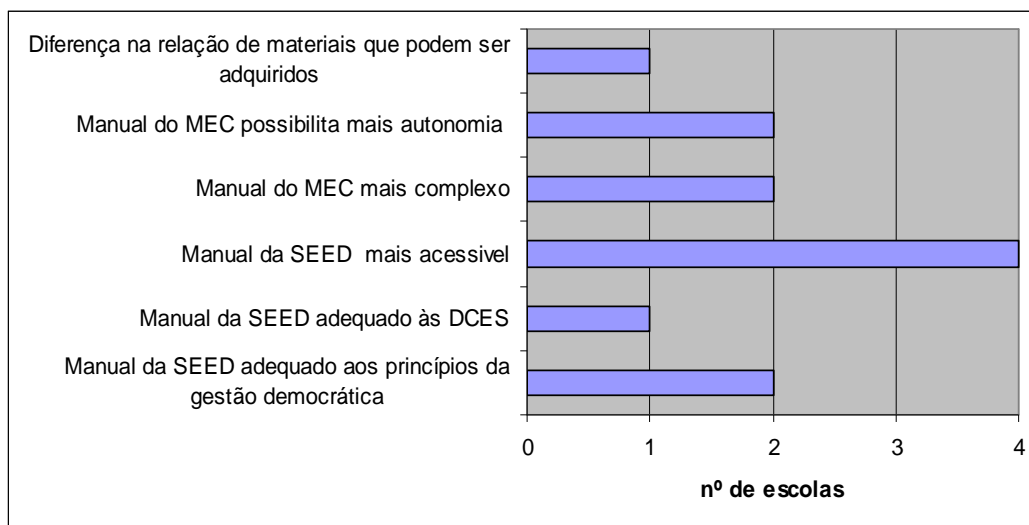


GRÁFICO 20 - DIFERENÇAS APONTADAS ENTRE OS MANUAIS

FONTE: Banco de dados da autora

A interação entre o Projeto Político-Pedagógico e o PDE-Escola tem sido objeto de estudo entre pesquisadores do campo educacional. Identifica-se como se dá a relação entre eles, levando-se em conta que as duas propostas são essencialmente diferentes, mas que, contudo, apresentam uma relação intrínseca.

Na rede estadual do Paraná as discussões sobre a elaboração do PPP vêm acontecendo de forma mais sistemática a partir de 2005. O tema foi bastante debatido em formações continuadas ofertadas pela SEED, tanto para pedagogos e diretores, quanto para professores. Nesse sentido, a discussão sobre o PPP no

Estado do Paraná é anterior à implantação do PDE-Escola, o qual foi iniciado somente em 2008. De acordo com isso, parte-se do pressuposto que os diretores que responderam aos questionários compreendem que há diferença entre os dois documentos, restando investigar se, apesar de conceber as diferenças, há entendimento de que deva existir relação entre eles. Na apresentação do manual elaborado pela SEED, esta especifica a relação entre o PPP e o PDE-Escola:

Importante frisar que a positividade do PDE Escola reside, além dos recursos que este disponibiliza às escolas, na contribuição para o desenvolvimento da prática cotidiana do planejamento escolar. Esta prática, que deve envolver todos os sujeitos da escola, aliada à elaboração e revisão constante do Projeto Político Pedagógico, em muito auxilia a escola a definir e reorientar sua atuação, considerando sua autonomia e especificidades mas, também, seus limites, enquanto parte de um contexto institucional e social mais amplo. (PARANÁ, 2008, p. 6)

Nessa perspectiva, a SEED fez a defesa da articulação entre os dois documentos, enfatizando, por exemplo, como os dados levantados pelos instrumentos do PDE-Escola podem servir de subsídios para o diagnóstico da realidade escolar, bem como as ações constantes do plano de ação de PDE-Escola devem expressar as ações propostas no PPP. Não se trata de fazer a defesa da importância de um documento sobre o outro, mas de indicar que, ainda que com naturezas diferentes, estes dois documentos devem apresentar coerência possível no sentido de promover ações voltadas à melhoria da qualidade educativa.

Contudo, mesmo destacando esta relação tanto no manual quanto nas formações realizadas pela SEED aos NREs, dois diretores que responderam aos questionários afirmam que não há relação entre o PPP e o PDE-Escola, enquanto para os outros 21 esta relação está evidente.

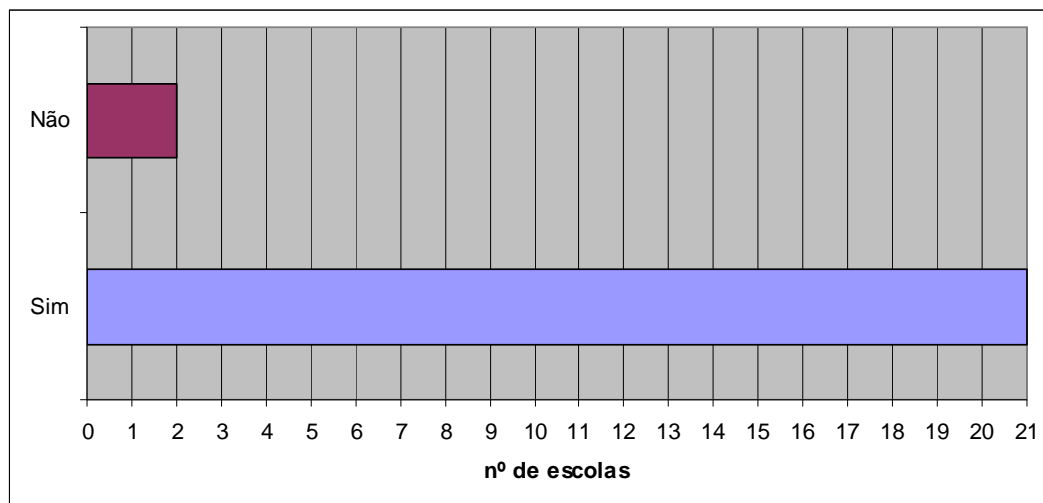


GRÁFICO 21 - EXISTÊNCIA DE RELAÇÃO ENTRE PDE-ESCOLA E PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO

FONTE: Banco de dados da autora

De acordo com o manual do PDE-Escola elaborado pela SEED (PARANÁ, 2008), o grupo de sistematização, no caso do Paraná representado pelo conselho escolar, deveria refletir sobre os objetivos que uma vez alcançados permitirão à escola concretizar as suas proposições plenamente. Os objetivos devem ser suficientemente amplos, permitindo que sejam desdobrados em metas mais específicas, as quais devem definir os resultados que devem ser atingidos para que os objetivos possam ser alcançados. A partir das metas devem ser traçadas as ações específicas, quantificadas que irão apoiar as estratégias amplas. Ainda de acordo com o manual, “cada peça de planejamento, ou seja, o conjunto de objetivo + meta + ações é base para um plano de ação específico, geralmente de curto prazo” (PARANÁ, 2008, p.72)

Por sua vez, o manual do MEC (BRASIL, 2006) define os objetivos estratégicos como os alvos a serem alcançados ou as situações que a escola pretende atingir num dado período de tempo (2 a 5 anos). Refletem aquelas poucas prioridades estratégicas, em geral não mais do que três ou quatro, ligadas à visão de futuro e à missão, que direcionarão o trabalho da escola, galvanizando o compromisso da equipe e determinando, assim, para onde a escola deve prioritariamente dirigir os seus esforços. Sendo assim, cada uma das escolas deveria definir seus objetivos, os quais se desdobrariam em metas mais pontuais e com prazos determinados.

Para responder ao questionário, cada diretor poderia definir seus objetivos, sendo que os diretores deveriam descrever os três principais objetivos definidos para os anos de 2008 e 2009, separadamente. Contudo, é importante explicar que algumas escolas pesquisadas definiram apenas dois objetivos. Além disso, ocorreu de a mesma escola estabelecer objetivos com as mesmas intenções. Nesse sentido, as respostas dadas pelos diretores foram categorizadas a partir da frequência com que apareceram nos questionários.

Ainda que todos os objetivos devessem ir ao encontro da melhora da qualidade de ensino, foram consideradas nesta categoria respostas que vão desde a formação de professores até o desenvolvimento de projetos, como por exemplo, o de leitura, destacando os objetivos de melhorar os índices de aprovação, reprovação e IDEB e de reduzir a distorção idade-série. Tanto em 2008 quanto em 2009, melhorar a qualidade do ensino foi o objetivo mais citado pelos diretores.

No que diz respeito ao objetivo de desenvolver estratégias para promover a participação da comunidade escolar, foram selecionadas as respostas que vão desde o desenvolvimento de estratégias para a participação dos pais em reuniões e eventos até a instituição de instâncias colegiadas ou o resgate de instâncias já existentes, mas com pouca atuação. Aliás, destaca-se a ênfase da participação dos pais, em detrimento ao envolvimento de alunos e professores.

Desenvolver estratégias para a promoção da participação dos pais foi o segundo objetivo mais elencado pelos diretores. Dessa forma, ao analisar as respostas dos diretores sobre esse assunto, percebe-se que tal participação se refere à participação dos pais na vida escolar dos filhos, mas não necessariamente a participação no sentido de tomada de decisão de aspectos mais amplos.

É interessante notar que, ao analisar os manuais do PDE-Escola, ambos indicam a participação no desenvolvimento do programa, como se esta participação já fosse algo dado nas escolas, como se o planejamento participativo já fizesse parte da cultura escolar. Por sua vez, as escolas, através dos diretores escolares, declaram como um dos seus principais objetivos realizar ações que visem promover justamente essa participação. Ora, se são necessárias ações para promover a participação é porque esta ainda não faz parte do cotidiano escolar ou ocorre de forma fragmentada, como vimos acima. Isso revela que não é suficiente prescrever manuais que recomendem a participação – indicada de fora para dentro. A necessidade de desenvolver estratégias que promovam o envolvimento do coletivo

escolar deve demandar a atuação dos próprios sujeitos ao compreenderem a importância da participação efetiva nas decisões como uma das vias possíveis para a construção da autonomia escolar.

Realizar estratégias de combate à evasão foi o terceiro objetivo mais relatado pelos diretores, demonstrando que o problema da permanência do aluno na escola ainda é um dos grandes desafios a serem enfrentados.

Já equipar a escola com materiais pedagógicos, quarto objetivo que mais apareceu nas respostas dos diretores, abrange desde a aquisição de obras literárias e pedagógicas, até a compra de materiais esportivos e para uso em laboratório.

Ainda que em menor quantidade, melhorar a estrutura física foi um dos objetivos elencados pelos diretores. Então, foram selecionadas respostas como a construção de sala de leitura e a realização de melhorias no aspecto físico do estabelecimento.

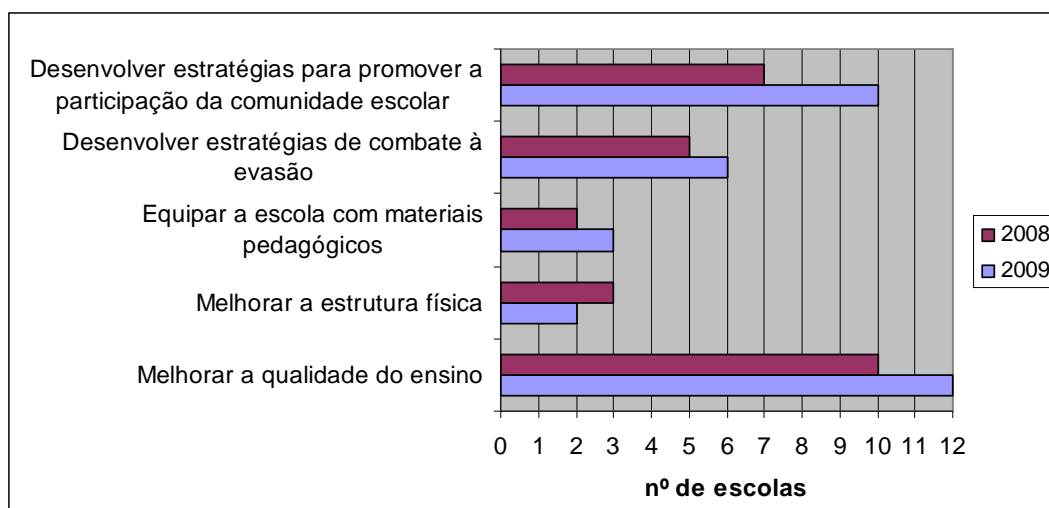


GRÁFICO 22 - OBJETIVOS DOS PLANOS

FONTE: Banco de dados da autora

As categorias de custeio e capital são preestabelecidas no próprio manual do PDE-Escola. Assim, a equipe escolar deve prever seu PAF a partir destas categorias. Em cada uma delas estão previstos itens que podem ser adquiridos com o recurso repassado pelo programa, sendo preestabelecido 30% do valor voltado às despesas de capital e 70% às de custeio.<sup>43</sup>

Ainda que, por um lado, as categorias estabelecidas pelo MEC sejam, em alguma medida, “engessadas”, visto que para cada uma delas se apresenta uma outra listagem dos itens que podem ser adquiridos com o recurso do PDE-Escola, não podendo as escolas preverem nada fora do disposto na lista, por outro, apresenta uma ampla gama de possibilidades para as escolas. Uma das diferenças entre o PDE-Escola e os demais programas é que o recurso advindo dele permite a contratação de profissionais para a realização de formação pedagógica para os professores.

Contudo, Rosa e Khidir (2004) realizaram estudos sobre o impacto do PDE-Escola na formação continuada dos professores por meio de cursos e atividades planejadas, organizadas e contratadas pelas próprias escolas e concluíram que as ações formativas que foram realizadas no âmbito do PDE nas escolas por elas investigadas pouco contribuíram para a afirmação da escola como espaço formativo e para o rompimento com um modelo de formação que busca separar a teoria da prática, na medida em que valoriza a aplicação da teoria na prática. Além disso, explicam que os dados mostram que a escola precisa de uma parceria mais efetiva com a universidade, para ajudá-la a se fortalecer como espaço formativo, e ao professor, incentivando-o a ser capaz de produzir e refletir sobre a ação docente.

Não obstante, a Resolução nº 4, de 17 de março de 2009, a qual trata da operacionalização do PDE-Escola estabelece que os recursos para a contratação de serviços e aquisição de materiais voltados à formação de profissionais da educação serão limitados a 15% (quinze) do valor de custeio destinado a esse título a cada escola. Estabelece, ainda, que os serviços para formação de profissionais da educação somente poderão ser contratados de pessoa física, com titulação em

---

<sup>43</sup> As despesas de capital, ou custos de inversão, referem-se aos itens de grande durabilidade que se caracterizam como material permanente, passíveis de serem tombados para o patrimônio do município ou do estado, conforme a vinculação administrativa da escola. Já as despesas de custeio, ou custos de manutenção, referem-se à aquisição de bens ou à contratação de serviços necessários à melhoria do desempenho da escola.

mestrado ou doutorado, e de pessoa jurídica, se instituição educacional com mais de 3 (três) anos de existência, que possuir em seu quadro profissionais com titulação em mestrado ou doutorado para se incumbirem da formação (BRASIL, 2009, p.13). Além disso, como não é possível a contratação de servidores públicos de qualquer instância, uma das hipóteses é a de que o estabelecimento de tais critérios reduziu as possibilidades de contratação de profissionais para formação, visto que os quadros de mestres e doutores, além de reduzido em algumas localidades, em muitas vezes se apresentam vinculados ao serviço público.

Assim, devido à normatização, é possível compreender por que as categorias de contratação de serviços aparecem com menor frequência nas escolas pesquisadas, concentrando-se a maior parte da aplicação dos recursos na aquisição de materiais pedagógicos, incluindo, aqui, a compra de materiais de laboratório e esportivos, o que vai ao encontro dos objetivos dos planos, conforme demonstrado no Gráfico 22, no qual a maioria das escolas declara como objetivo a melhoria da qualidade de ensino ofertada.

Nesse mesmo sentido, os gastos com despesas de capital também revelam uma preferência das escolas pela aquisição de máquinas e equipamentos de apoio pedagógico. Assim, é possível afirmar que, em alguma medida, no caso das escolas pesquisadas, há coerência entre os objetivos apresentados pelos planos e a distribuição do recurso nas categorias de custeio e capital.

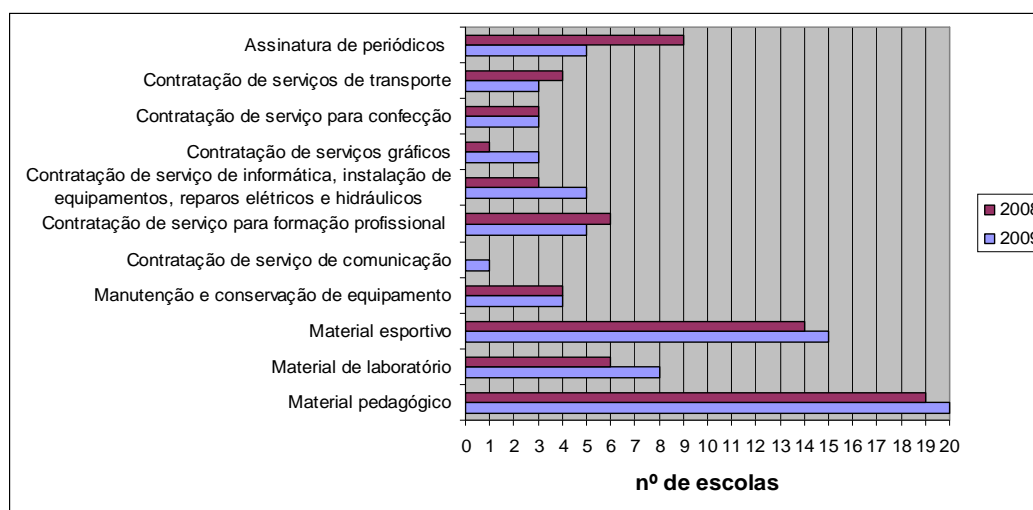


GRÁFICO 23 - CATEGORIAS DE GASTOS COM CUSTEIO PREVISTAS NO PAF

FONTE: Banco de dados da autora



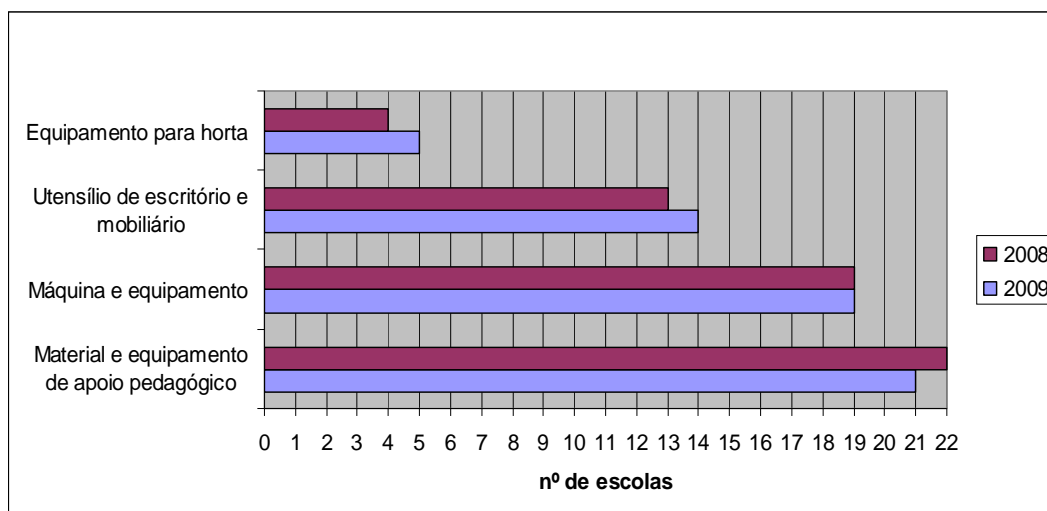


GRÁFICO 24 - CATEGORIAS DE GASTOS COM CAPITAL PREVISTAS NO PAF

FONTE: Banco de dados da autora

Conforme já vimos anteriormente, a Resolução nº 04, de 17 de março de 2009, art. 9º, § 4º prevê que os recursos do PDE Escola sejam empregados, prioritariamente, em adequações arquitetônicas e estruturais que visem garantir a acessibilidade física nas escolas criando condições para que os alunos com deficiência ou mobilidade reduzida nelas permaneçam, nos termos previstos pelo Programa Escola Acessível.

Assim, as escolas pesquisadas deveriam prever nos seus PAFs, referente à parcela complementar, ações voltadas à acessibilidade. Do total de diretores que responderam ao questionário, 17 afirmam não terem previsto ações nesse sentido, sendo que apenas seis apresentaram esta previsão.

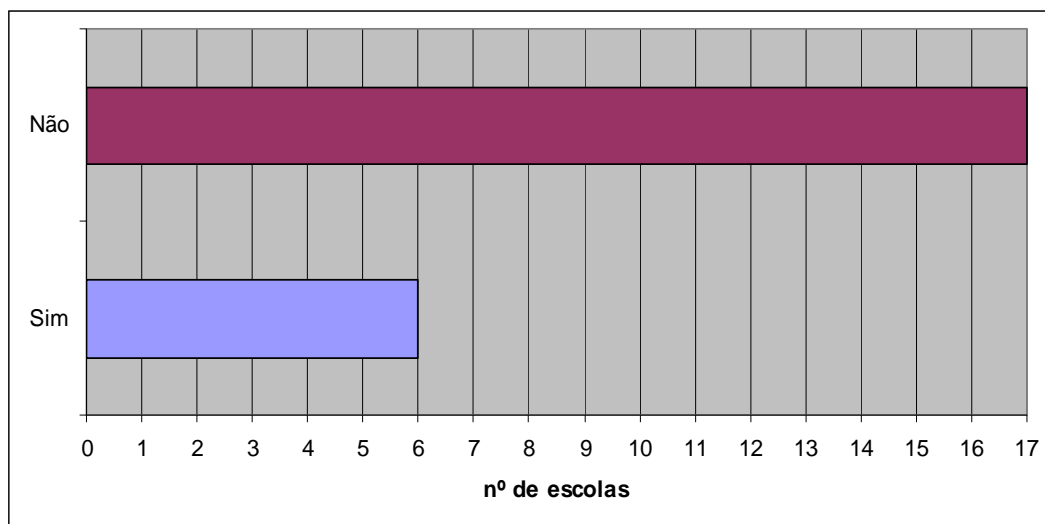


GRÁFICO 25 - PREVISÃO DE AÇÕES VOLTADAS À ACESSIBILIDADE NO PAF 2009

FONTE: Banco de dados da autora

Das 17 escolas que não apresentaram ações voltadas à realização de adequações arquitetônicas de acessibilidade, cinco declaram que o prédio já possui as adequações e, por este motivo, não seria preciso prever tais ações. Do restante das escolas pesquisadas, três afirmam já terem realizado a solicitação da realização de adequações à mantenedora, no caso à SEED, mas ainda não teriam ações efetivadas neste sentido. Outros três diretores afirmam que o recurso repassado pelo MEC à escola através do PDE-Escola é insuficiente para a realização das adequações necessárias, visto que deveriam estar previstas dentro da cota referente ao custeio, e, por este motivo, não previram ações para acessibilidade. Dos demais diretores que responderam ao questionário, dois alegam que a realização de adequações arquitetônicas para acessibilidade não foram apontadas como prioridade pelo coletivo e outros dois alegam dificuldades para a realização de ações voltadas à acessibilidade, sendo que, neste caso, a hipótese é de que para realização das adequações a escola necessitaria de ter um projeto realizado por um engenheiro, de acordo com os padrões estabelecidos pelo programa Escola Acessível, o que encareceria o custo da ação. É importante destacar também que, embora a priorização de ações para acessibilidade esteja prevista em lei, como já vimos, três diretores das escolas pesquisadas afirmam não conhecer este encaminhamento, revelando um possível desconhecimento da legislação que rege o programa.

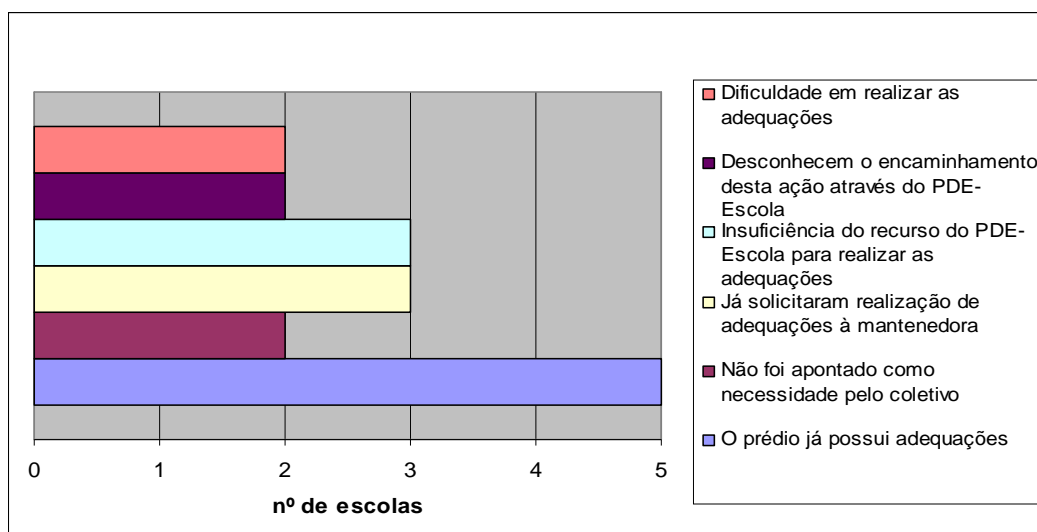


GRÁFICO 26 - MOTIVOS DA NÃO PREVISÃO DE AÇÕES DE ACESSIBILIDADE

FONTE: Banco de dados da autora

Além de ações voltadas à acessibilidade, a Resolução nº 04 de 17 de março de 2009, art. 9º, § 4º também prevê como prioridade o uso do recurso do PDE-Escola para a instalação e operação de laboratórios de informática distribuídos pelo Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo). Contudo, ainda que a legislação tenha tentado articular dois programas em desenvolvimento pelo MEC, no PDE, a maioria dos diretores das escolas pesquisadas afirma não ter previsto ações voltadas às adequações do espaço físico para a instalação do laboratório do Proinfo.

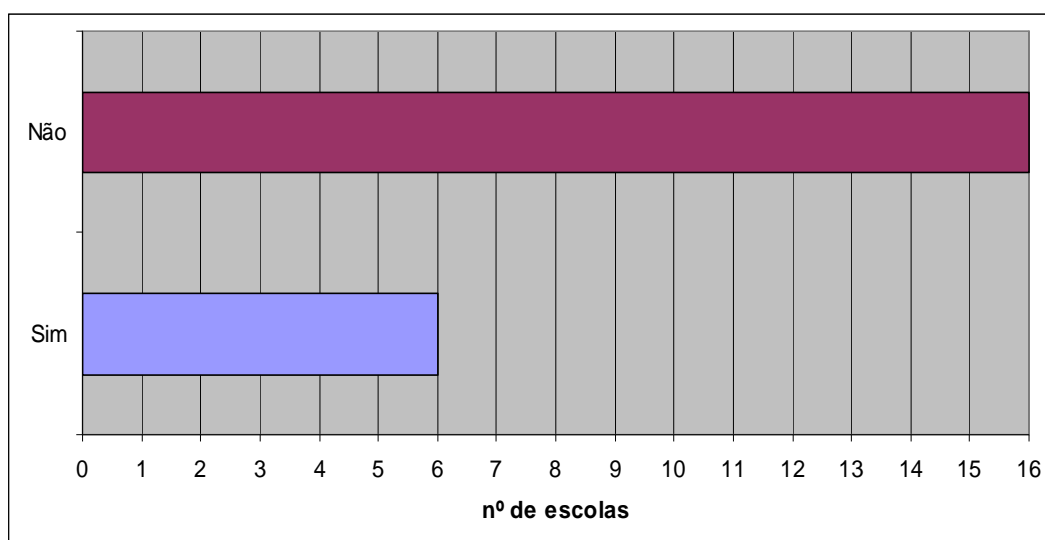


GRÁFICO 27 - PREVISÃO DE AÇÕES VOLTADAS A ADEQUAÇÕES PARA O PROINFO

FONTE: Banco de dados da autora

Quando questionados sobre os motivos da não previsão de ações voltadas ao Proinfo no PAF, cinco diretores responderam que não foram contemplados com o equipamento e, portanto, não necessitariam realizar as adequações. Outros cinco diretores responderam que estas ações não foram apontadas como prioridade pelo coletivo. Uma das hipóteses é de que, como a grande maioria das escolas da rede estadual já havia sido contemplada com a instalação de laboratório de informática, por meio de uma política estadual – o Paraná Digital, o coletivo não entendeu como prioridade a instalação de mais um laboratório. Nesse mesmo sentido, outros quatro diretores declararam que, por já contarem com laboratório de informática instalado, não contemplaram ações voltadas à adequação para o Proinfo.

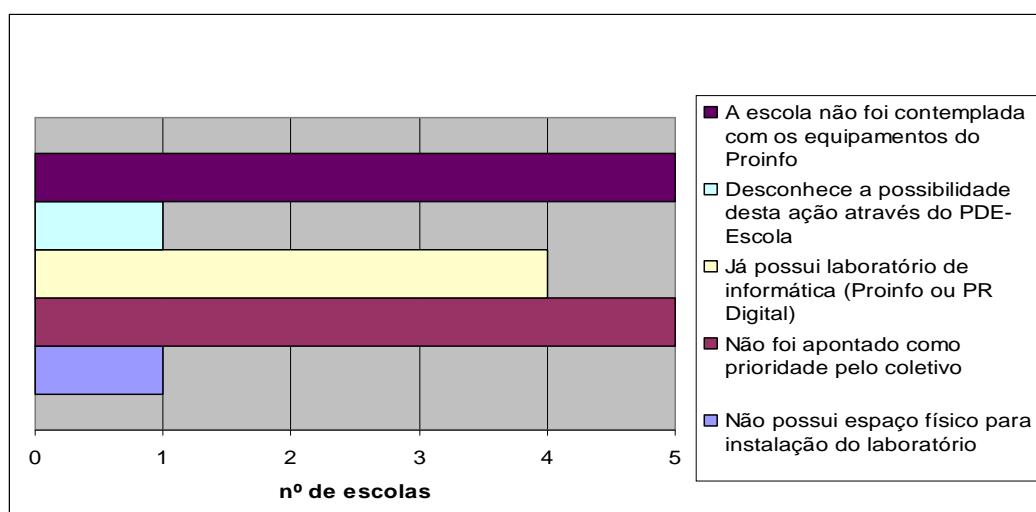


GRÁFICO 28 - MOTIVOS DA NÃO PREVISÃO DE AÇÕES VOLTADAS À ADEQUAÇÃO PARA O PROINFO

FONTE: Banco de dados da autora

De acordo com a Resolução nº 9, de 24 de abril de 2007, a qual dispõe sobre o PDDE e também sobre o PDE-Escola, quando da elaboração do PAF, as escolas deverão explicitar as origens dos recursos disponíveis para sua implementação, compreendidos os recursos próprios, os originários do Município ou Estado ao qual estejam vinculadas administrativamente e os recebidos à conta do PDDE, inclusive aqueles destinados à implementação do PME. Assim, o MEC acaba por conceber o PDE-Escola como instrumento de planejamento estratégico no sentido de que ele sirva como articulador dos projetos e recursos recebidos pela escola. Neste caso, para além do foco no suprimento das necessidades materiais da escola, o PDE-

Escola assume outro caráter, mais voltado ao planejamento e à racionalização das ações e dos recursos recebidos pela escola, mas não somente os advindos do PDE-Escola.

Contudo, a maioria dos diretores das escolas pesquisadas afirma não ter previsto ações com os demais recursos repassados para a escola, revelando que a intenção do MEC de tornar o PDE-Escola em um programa que visasse além do repasse de recursos, sendo um articulador dos programas e recursos pela via do planejamento estratégico, não foi concretizada pela escola.

A análise dos dados nos permite compreender que, para as escolas pesquisadas, o PDE-Escola pode não ter contribuído para a prática do planejamento uma vez que, da maneira como está posto para as escolas, com tempos e procedimentos estabelecidos rigorosamente pelo MEC, caracteriza-se como uma prática burocratizada, atrelada ao preenchimento de formulários e ao atendimento de orientações de instâncias superiores, não contribuindo para o desenvolvimento de uma prática efetiva na gestão, a qual visa uma análise da escola na sua totalidade. Portanto, não se trata de ser contra o planejamento estratégico. Pelo contrário, acredita-se que ele seja uma condição inerente à atividade educativa. Todavia, entende-se que o planejamento encarado como uma obrigação burocrática em nada contribui para que a instituição escolar atinja seus objetivos. Ele deve ser encarado como um instrumento fundamental da gestão, capaz de orientar as ações rumo ao alcance dos objetivos delineados.

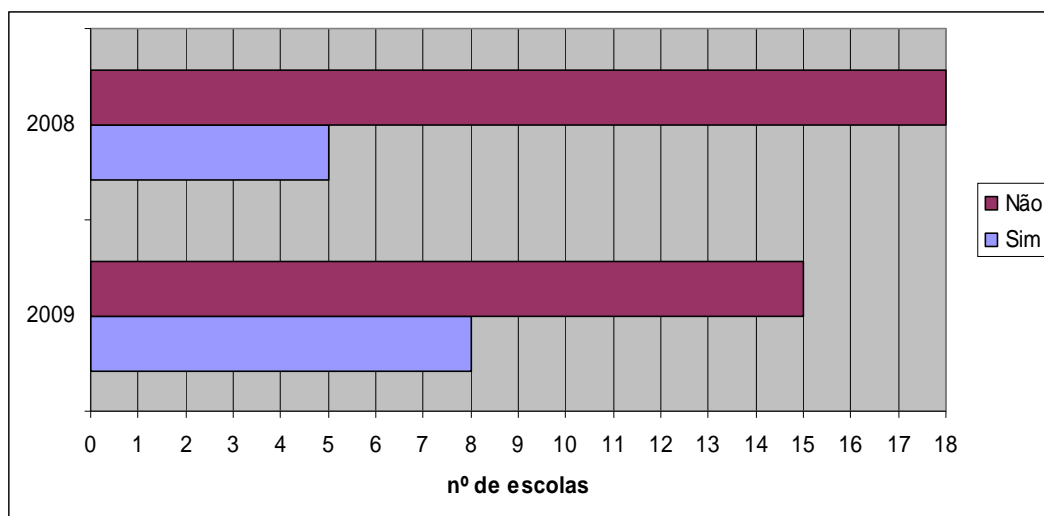


GRÁFICO 29 - PREVISÃO DE AÇÕES A SEREM DESENVOLVIDAS COM OS DEMAIS RECURSOS RECEBIDOS PELA ESCOLA NO PAF

FONTE: Banco de dados da autora

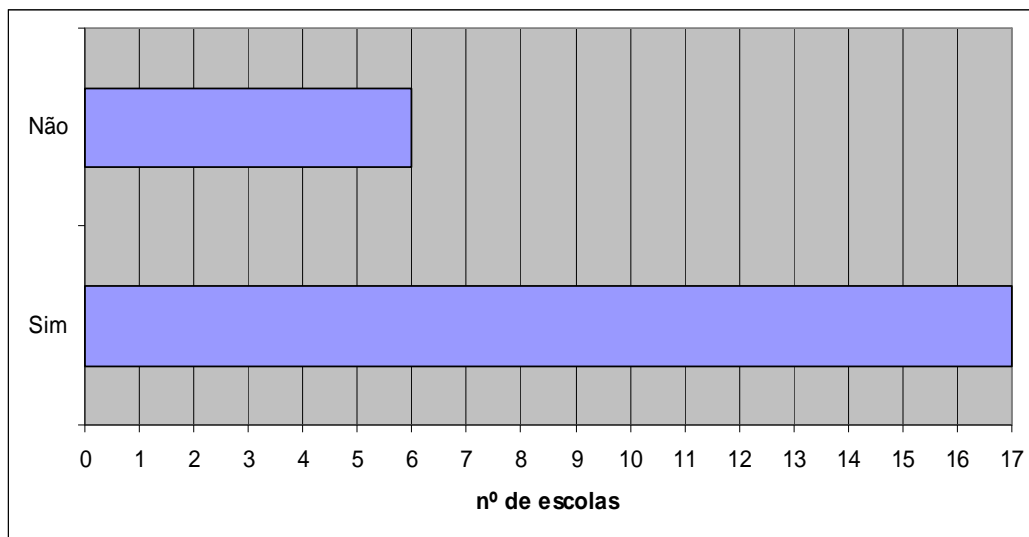


GRÁFICO 30 - UTILIZAÇÃO DA METODOLOGIA DO PDE-E PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO EM 2010

FONTE: Banco de dados da autora

#### 4.2.2.4 Execução do Programa

De acordo com as orientações do MEC, os recursos somente seriam repassados às escolas depois de cumpridos os seguintes requisitos:

- a) PDE-Escola elaborado e aprovado pelo Comitê Estratégico da Secretaria de Educação Estadual ou Municipal em 2008 e 2009;
- b) Plano de Ações Financiáveis constituído e aprovado pelo Comitê Estratégico da Secretaria de Educação – Estadual ou Municipal – em 2008 e aprovado, também, pelo MEC em 2009;
- c) Inserção dos dados do Plano de Ações Financiáveis no sistema do FNDE pelo Comitê Estratégico da Secretaria de Educação – Estadual ou Municipal – em 2008. Em 2009, todos os instrumentos deveriam ter sido inseridos no SIMEC.

Além disso, as prefeituras e secretarias estaduais de educação deveriam apresentar ao FNDE os dados cadastrais e documentos exigidos para a formalização do processo de adesão ao PDDE, para fins de atendimento dos estabelecimentos de ensino beneficiários integrantes de suas redes de ensino, além

de ter apresentado ao FNDE a prestação de contas dos recursos destinados às escolas integrantes de sua respectiva rede de ensino (de programas vinculados à Resolução do PDDE).

O não cumprimento de quaisquer dos requisitos acima inviabilizaria o repasse dos recursos previstos no Plano de Ações Financiáveis. Os recursos seriam repassados diretamente às Unidades Executoras (APMF) das escolas beneficiadas, ficando condicionados à prévia celebração do Termo de Adesão ao Compromisso Todos Pela Educação com a entidade mantenedora da escola e à existência de Unidade Executora própria ou consorciada, cadastrada no Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/FNDE.

Das escolas pesquisadas, é possível constatar que a maioria não teve problemas para o recebimento do recurso, atendendo a todas as condicionalidades estabelecidas pelo MEC/FNDE. Em 2008, três escolas afirmam não terem recebido o recurso. Destas, apenas uma explicou que o não repasse do recurso pelo MEC à APMF se deu porque ela estava com pendências financeiras até meados de 2009, o que inviabilizou o repasse de recurso público.

Conforme visto anteriormente, a ideia das unidades executoras, aqui no Paraná chamadas de APMF, vai ao encontro da proposta de organização social, a qual, por sua vez, responde à lógica da descentralização numa perspectiva gerencial do aparelho do Estado, estando prevista já no documento de referência do MARE.

Assim, como o próprio nome já diz, as Uex são responsáveis pela execução de serviços e pela gestão dos recursos públicos, mas também são autônomas para arrecadar recursos por outras vias, como, por exemplo, por meio de parcerias. Nessa lógica, as unidades executoras teriam mais autonomia e também mais responsabilidade com o destino dos recursos, gerenciados com a participação da sociedade. No caso das escolas da rede estadual, o presidente da APMF é obrigatoriamente um pai ou responsável por algum aluno.

Nos últimos anos, tem se percebido um aumento no número de programas e políticas que são efetivadas de forma descentralizada diretamente pelas escolas, os quais se utilizam das unidades executoras para o repasse de recurso, destacando-se o PDDE, o qual, a partir de 2007 tem abrangido programas como o PDE-Escola, Mais Educação e outros que envolvem a descentralização de recursos.

Na verdade, este movimento acaba por expressar a redefinição do papel do Estado na educação, a qual apresenta consequências nas relações estabelecidas

tanto entre sistemas de ensino e escolas quanto no interior destas, por exigir o envolvimento de diferentes segmentos escolares nos processos decisórios referentes aos recursos descentralizados via unidades executoras.

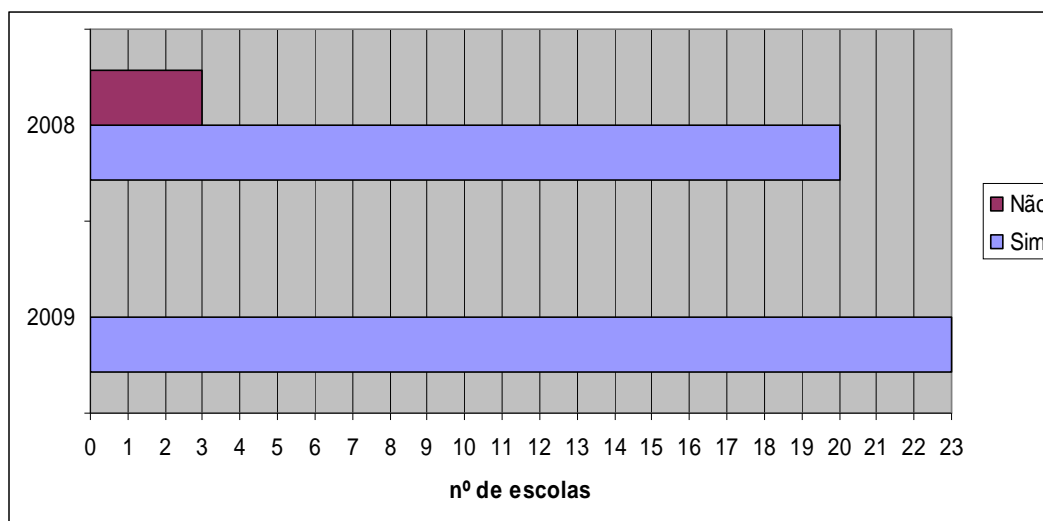


GRÁFICO 31 - RECURSO DO PDE-ESCOLA RECEBIDO PELA APMF

FONTE: Banco de dados da autora

Como já apontado anteriormente, em 2008, os PAFs elaborados pelas escolas foram analisados e aprovados somente pelos comitês estratégicos das secretarias de educação, no caso das escolas pesquisadas, da SEED. Porém, em 2009, o MEC altera a normatização e estabelece que a aprovação do PAF será de sua atribuição.

A utilização do recurso deveria obedecer ao PAF aprovado e registrado no PDDE web, em 2008, e no SIMEC, em 2009, respeitando-se o limite de 70% para custeio e 30% para capital.

A alteração do PAF após o recebimento do recurso seria autorizada pelo MEC, desde que decidida em reunião do Grupo de Sistematização, no caso do Paraná, o conselho escolar, registrada em ata, com as devidas justificativas e aprovada formalmente pelo Comitê Estratégico da Secretaria. Essas alterações só poderiam ocorrer desde que respeitadas as classificações de custeio e capital, não podendo haver mudança da natureza da despesa. Ou seja, um item de capital só poderia ser substituído por outro de capital de valor semelhante. Além disso, não pode ser substituída a categoria da ação. Ou seja, se a ação era destinada à



aquisição de material pedagógico, por exemplo, a escola deveria prever novas ações, mas na mesma categoria.

De acordo com as orientações do MEC para a realização de alteração das ações, o coletivo deve refletir sobre a real necessidade de alterar as ações. Para o MEC um bom motivo seria quando os itens já foram adquiridos com outros recursos.

Das escolas pesquisadas, a maioria declara que o plano executado foi exatamente o mesmo do que o apresentado e aprovado pela SEED e pelo MEC. Porém, vale destacar que, em 2008, quando os PAFs foram aprovados somente pela SEED, cinco escolas não executaram conforme o aprovado. Já em 2009, quando houve aprovação dos PAFs pelo MEC, somente uma escola declara ter executado o plano diferente do aprovado.

É importante destacar que no processo de concepção e condução de programas como o PDDE e o PDE-Escola estão implícitas formas de descentralização gerencialista, com base nos princípios economicistas, ferindo os princípios da participação e da autonomia. Tais programas acabam impondo regras de utilização de dinheiro que nem sempre atendem às necessidades locais da escola. Até porque, por se tratar de dinheiro público, algumas decisões independem do gestor e do próprio MEC, visto que seguem normas estabelecidas pelo tribunal de contas.

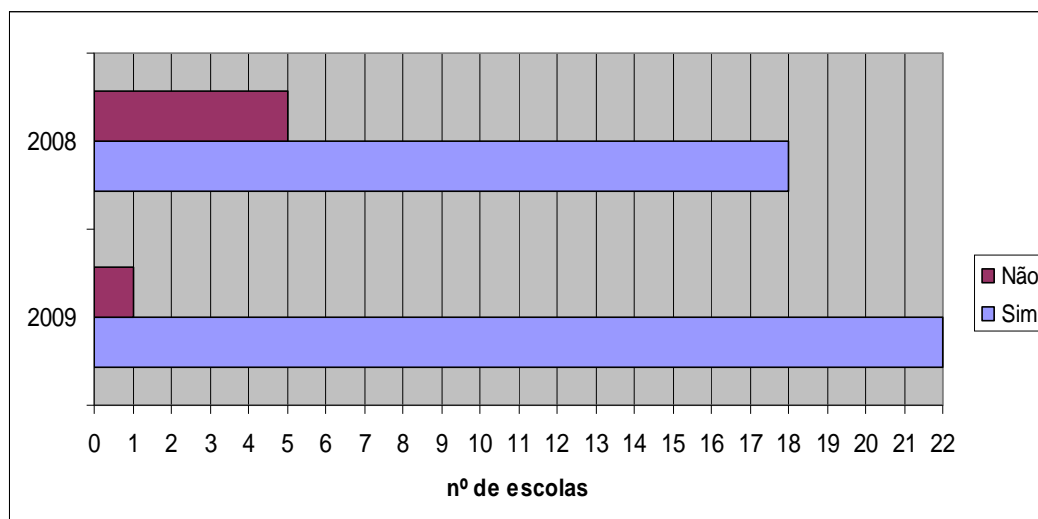


GRÁFICO 32 - CONFORMIDADE ENTRE AS AÇÕES EXECUTADAS E O PLANO DE AÇÃO APROVADO PELO MEC

FONTE: Banco de dados da autora

Das escolas que alteraram seus planos na execução dos recursos e que explicaram o motivo da alteração, são apresentadas quatro diferentes justificativas, conforme demonstrado no Gráfico 33. Em documento orientador o próprio MEC reconhece a necessidade de alteração do PAF, visto que é natural que os valores estimados durante a elaboração do plano tenham mudado no momento de realizar a compra ou contratar o serviço. Logo, não há problemas em que os itens sejam adquiridos ou contratados por preços ligeiramente diferentes. Todavia, é importante observar se não há uma discrepância muito grande entre o estimado e o atual, uma vez que o PAF deve ter utilizado valores de mercado. No caso das quantidades, a ressalva é ainda maior, uma vez que estas, a priori, não devem sofrer alterações, exceto nos casos devidamente justificados (por exemplo, quando houve redução ou aumento drástico do número de alunos). No que diz respeito à dificuldade de contratação de profissional para formação, já foram expostos acima os motivos que conduziram a tal dificuldade. Outro motivo destacado por um dos diretores que responderam ao questionário é a impossibilidade de instalação de software nas máquinas do laboratório do PR Digital. Assim, se por um lado na lista de itens a serem adquiridos com o recurso do PDE-Escola existe a possibilidade da compra de programas de informática voltados ao desenvolvimento pedagógico, por outro a sua viabilidade esbarra nas condições estruturais e tecnológicas, fato que deveria ter sido analisado pelo coletivo no momento da elaboração do PAF.

Uma das escolas pesquisadas teve, por algum motivo, mudança de direção. Assim, os diretores que assumiram após o PAF ter sido elaborado entenderam que havia outras prioridades para a aplicação do recurso. Contudo, esta justificativa vai, em alguma medida, de encontro com as orientações para o desenvolvimento do PDE-Escola, visto que as prioridades deveriam ter sido elencadas pelo conselho escolar e não pela equipe diretiva que assumia a direção.

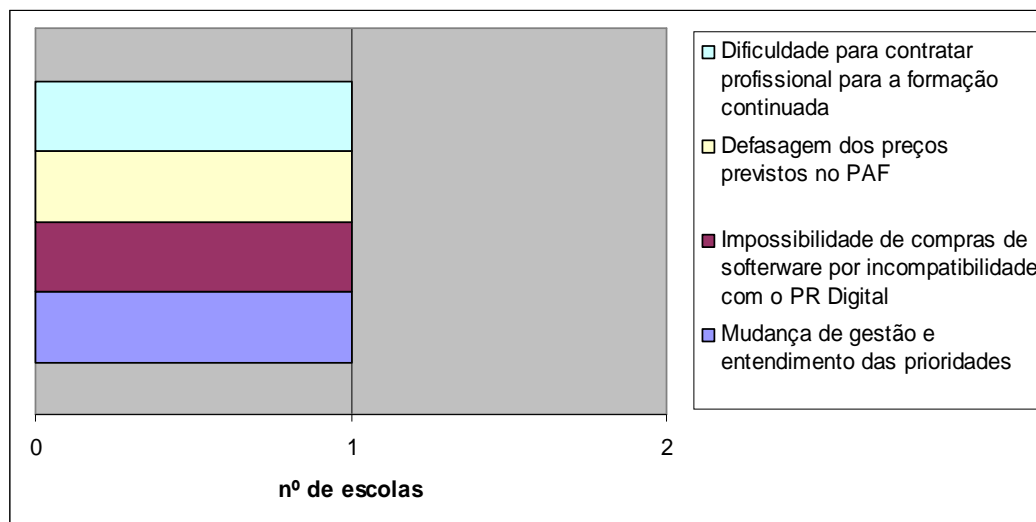


GRÁFICO 33 - MOTIVOS DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE O PLANEJADO E O EXECUTADO

FONTE: Banco de dados da autora

#### 4.2.2.5 SIMEC

O SIMEC é o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação no Brasil. A ferramenta permite ao MEC planejar o Orçamento público no que diz respeito aos gastos em educação do Governo Federal. Engloba todas as etapas do ciclo orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei orçamentária anual). É um portal operacional e de gestão do MEC, que a princípio tratava apenas de Planejamento Orçamento e Finanças. Hoje, o SIMEC contempla a produção no MEC de 31 módulos, dentre eles o do PDE-Escola.

O SIMEC pode ser acessado de qualquer computador conectado à internet, representando uma importante evolução tecnológica, com agilidade e transparência nos processos de elaboração, análise e apresentação de resultados na área educacional.

A intenção do MEC é que, com metas claras, passíveis de acompanhamento público e controle social, o MEC possa assim disponibilizar, para consulta pública, os relatórios dos programas elaborados pelos estados e municípios que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

No caso do PDE-Escola, somente após a inserção do módulo do programa no SIMEC, no final de 2008, é que foi possível sistematizar um instrumento de monitoramento do programa on-line.

Das escolas pesquisadas, a maioria delas revela que teve facilidade na utilização do SIMEC e que consideram que após a inserção do programa no sistema o PDE-Escola melhorou.

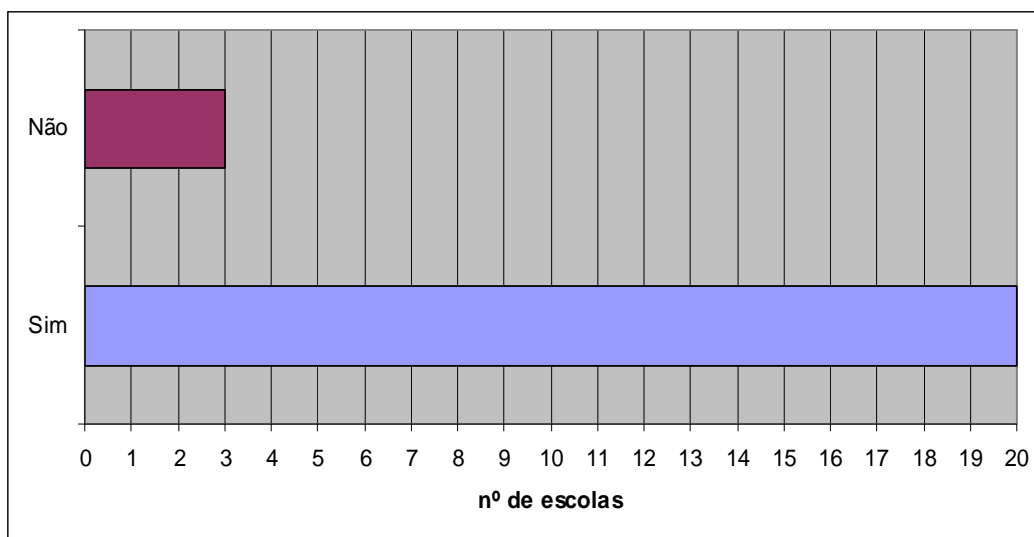


GRÁFICO 34 - FACILIDADE NA UTILIZAÇÃO DO SIMEC

FONTE: Banco de dados da autora

Dos diretores que justificaram o motivo da melhora no programa após o SIMEC, quatro deles pontuaram a facilidade para a consulta do plano, visto que pode ser facilmente acessado pela internet. Outros motivos apresentados, na mesma proporção, foi a facilidade no preenchimento dos instrumentos, um maior acesso às informações e a redução da burocracia.

Contudo, em alguma medida pode-se considerar que tanto a facilidade no preenchimento quanto o maior acesso às informações estão diretamente ligados à redução da burocracia. Assim, de acordo com a opinião dos diretores das escolas pesquisadas, o SIMEC foi um instrumento que diminuiu a burocracia existente no processo de desenvolvimento do PDE-Escola.

A grande maioria dos diretores das escolas pesquisadas destaca como positivo o contato direto com o MEC através do SIMEC. Quando questionados sobre quais aspectos incidem a positividade do SIMEC, a grande maioria afirma ser a

facilidade no repasse da informação e das orientações. Assim, se por um lado, conforme será demonstrado no Gráfico 40, os diretores apontaram como aspecto negativo a insuficiência nas orientações repassadas, por outro, apontam como uma das principais vantagens do SIMEC a facilidade no repasse de informação e orientação, potencializado, sobretudo, após a contratação dos analistas dos planos, os quais estabeleceram, via um mecanismo do próprio SIMEC, contato direto com as escolas.

No mesmo sentido, a burocracia, ora apontada como uma das principais negatividades do programa (Gráfico 40), parece ser um pouco mais amenizada com a implantação do SIMEC.

Assim, se por um lado o SIMEC – favorecido pelo atual contexto de crescimento da informatização – permite o maior controle dos programas desenvolvidos pelas escolas e pelas secretarias de educação, à medida que estas, para receber recursos do governo federal, precisam elaborar seus projetos, com diagnósticos e ações diretamente neste sistema; por outro, torna o acesso mais amplo e as informações vão se tornar de domínio público, possibilitando a comunicação com locais que antes ficavam apenas dependentes das atitudes do poder local.

Nesse sentido, os diretores das escolas pesquisadas destacam como positivo o contato direto com o MEC através do SIMEC, justificando que este ocorre sem intervenções, facilitando o acesso a informações, desburocratizando o desenvolvimento do programa, além de proporcionar uma maior transparência no repasse de recursos.

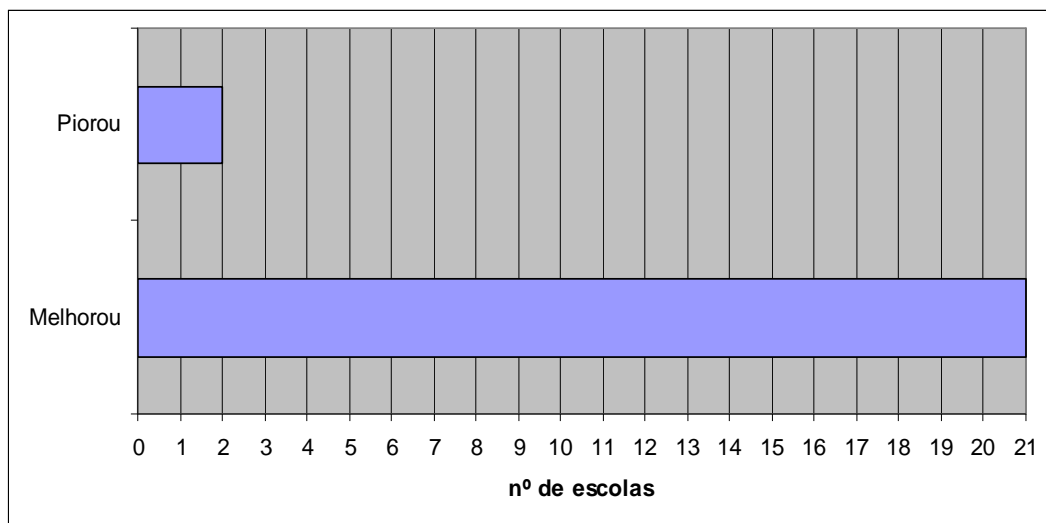


GRÁFICO 35 - AVALIAÇÃO DO PDE-ESCOLA APÓS IMPLANTAÇÃO DO SIMEC

FONTE: Banco de dados da autora

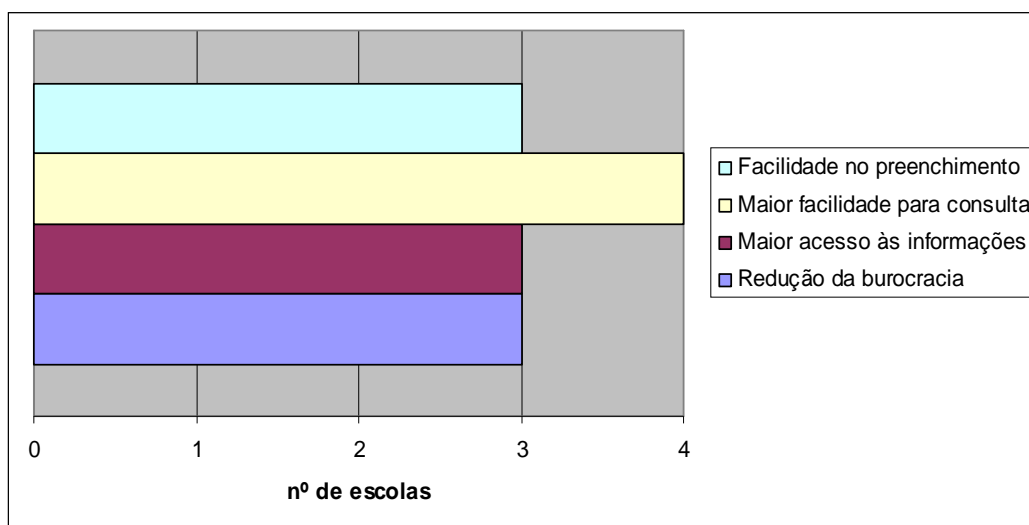


GRÁFICO 36 - MELHORAS APRESENTADAS COM A IMPLANTAÇÃO DO SIMEC

FONTE: Banco de dados da autora

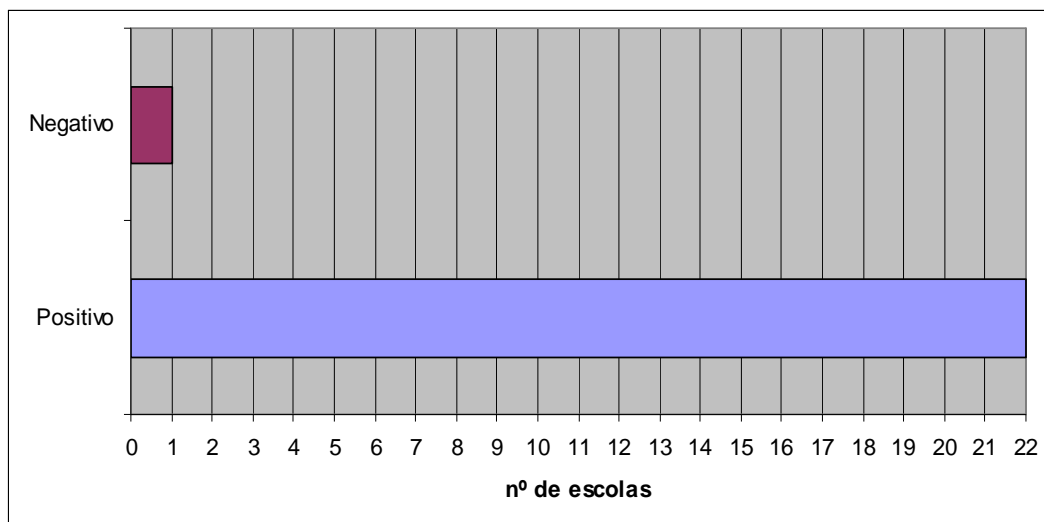


GRÁFICO 37 - AVALIAÇÃO DO CONTATO COM O MEC ATRAVÉS DO SIMEC

FONTE: Banco de dados da autora

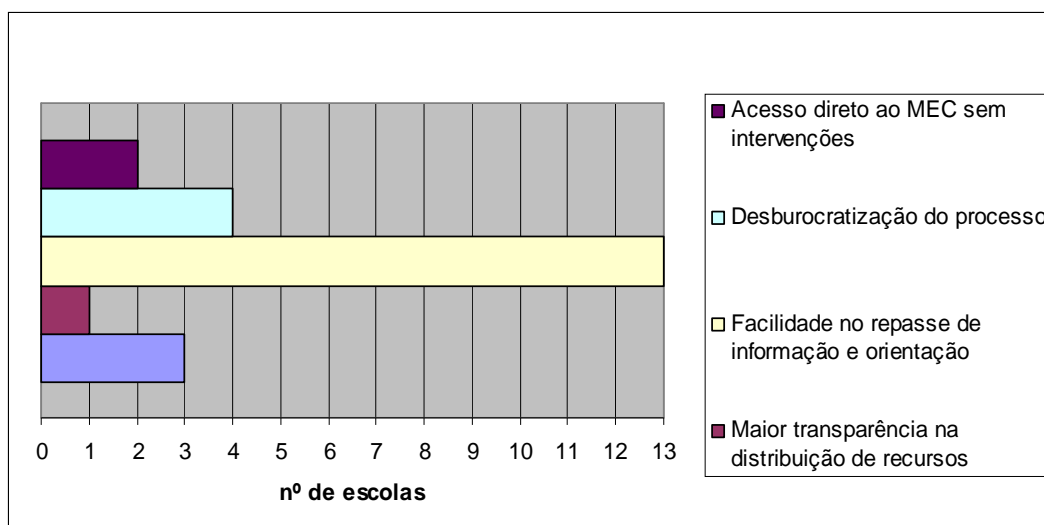


GRÁFICO 38 - POSITIVIDADES DO CONTATO DIRETO COM O MEC PELO SIMEC

FONTE: Banco de dados da autora

#### 4.2.3 Avaliação

No questionário foi solicitado aos diretores que destacassem três aspectos positivos do PDE-Escola, sendo que a grande parte destacou que a maior positividade consiste no fato do programa proporcionar novas oportunidades aos

alunos, através, por exemplo, da realização de projetos e de aulas de campo, pela disponibilidade de materiais pedagógicos para uso de alunos e professores.

Outro aspecto ressaltado pelos diretores foi a possibilidade de envolvimento da comunidade na realização do PDE-Escola. Assim, se um dos principais objetivos dos planos de ação das escolas pesquisadas era promover a participação da comunidade na gestão escolar, conforme demonstrado no Gráfico 22, os diretores afirmam que o desenvolvimento do PDE-Escola, em alguma medida, proporciona um maior envolvimento da comunidade no planejamento das ações desenvolvidas pela escola.

Nesse sentido, é possível destacar que, por orientação legal, o desenvolvimento do programa prevê a necessidade da participação da comunidade escolar, possibilitando o desenvolvimento novas discussões na medida em que os sujeitos até então não tão presentes na dinâmica escolar começam a entrar neste espaço e ocupar papéis relevantes. Assim, constatou-se que o PDE-Escola favoreceu a introdução de práticas mais participativas. O que falta, porém, é um aprofundamento desse nível de participação da comunidade nos processos decisórios, incluindo outros processos pedagógicos, além do financiamento, ou seja, trata-se de qualificar os processos de participação.

O fato de o recurso proveniente do programa ser repassado direto à escola é um dos destaques feitos pelos diretores, visto que, segundo estes, vem atender às reais necessidades da escola, possibilitando uma maior autonomia. Sobre esse aspecto, Adrião (2007) chama atenção para o risco que se corre ao avaliar positivamente o programa por ser uma política descentralizadora, mas que simultaneamente está sujeita a ser desenvolvida de forma pragmática sem refletir seus impactos a longo prazo. Por outro lado, é evidente que a agilidade e a liquidez na disponibilidade dos recursos financeiros são aspectos que contribuem para a gestão da escola pública, tantas vezes envolta em procedimentos burocratizados que dificultam (para não dizer impedem) o alcance do escopo na execução do dinheiro público.

Embora um dos principais objetivos do programa seja a realização de um planejamento estratégico pela comunidade escolar, somente cinco diretores destacaram como positividade a possibilidade de realização de autoavaliação e planejamento.



A possibilidade de contratação de profissionais para a formação dos professores e funcionários da escola foi um dos aspectos destacados pelos diretores, visto que nenhum outro recurso recebido pela escola via estado ou União permitia esta contratação.

Outra positividade destacada, ainda que com menor ênfase, foi a possibilidade de melhoria do aspecto físico do estabelecimento, visto que o recurso possibilita a contratação de serviços para manutenção e pequenos reparos.

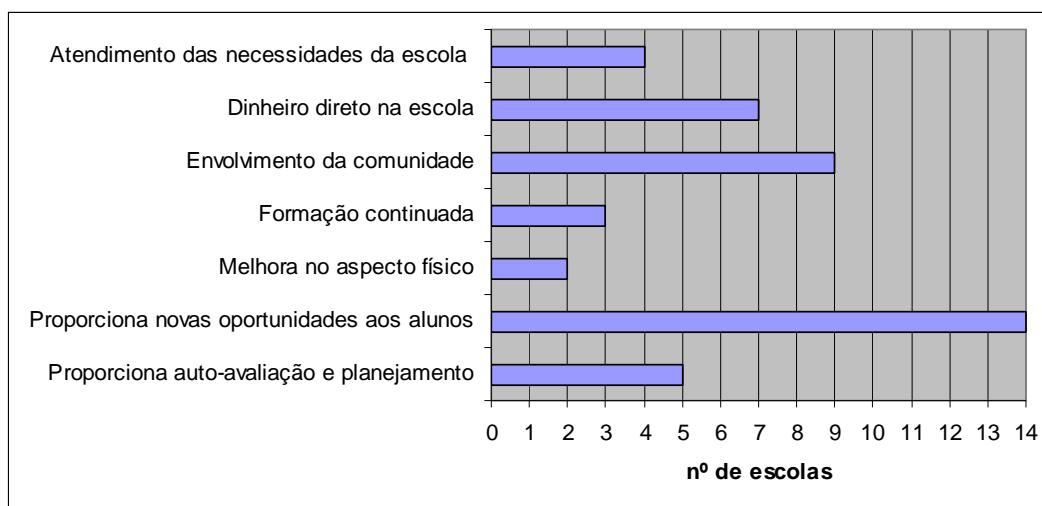


GRÁFICO 39 - ASPECTOS POSITIVOS DO PDE-ESCOLA

FONTE: Banco de dados da autora

Dentre os aspectos negativos, foram ressaltados com maior ênfase a burocracia inerente ao desenvolvimento do programa e o pouco tempo disponibilizado pelo MEC e, conseqüentemente pela SEED e NRE, para a elaboração dos instrumentos e execução dos recursos.

Conforme já explicitado, a SEED deveria repassar as orientações para os NREs os quais, por sua vez, deveriam orientar as escolas. Contudo, um dos aspectos negativos destacados pelos diretores foi a insuficiência das orientações repassadas, o que é contraditório quando os diretores dizem que o trabalho desenvolvido pelo NRE foi efetivo, conforme expressado no Gráfico 10.

Outro aspecto destacado como negativo foi o engessamento dos itens a serem adquiridos com o recurso proveniente do PDE-Escola, o que expressa certa contradição, pois se por um lado os diretores destacaram que o dinheiro direto na escola atende as necessidades reais da escola, por outro acusam a listagem de

itens proposta pelo MEC de engessada. Assim, os dados revelam que, apesar do programa atender as necessidades imediatas das escolas, a autonomia promovida está sendo considerada como uma autonomia relativa, pois restringe o seu campo de atuação à decisão sobre a aplicação dos recursos.

Na mesma medida, os diretores apontam a complexidade da metodologia, a falta de continuidade do programa e a demora no repasse do recurso como aspectos negativos do programa. Sobre a complexidade da metodologia, já foi explicado amplamente como esta é desenvolvida e que, por vezes, esta se coloca mesmo como complexa às equipes escolares, uma vez que demanda tempo e disponibilidade de pessoal para o seu desenvolvimento. Sobre a falta de continuidade do programa, esta resposta é, em alguma medida contraditória, pois não há continuidade no repasse do recurso advindo do programa, dividido em duas parcelas, mas a escola pode continuar adotando a metodologia de planejamento estratégico. Isto pode demonstrar que, em alguma medida, de acordo com o entendimento dos diretores, o foco do programa está no recurso e não no planejamento. No que diz respeito à demora no repasse do recurso, já foi explicitado que este fato se deveu, também, aos novos caminhos que o programa estava tomando junto ao MEC. Contudo, o que ocorreu é que o atraso no repasse do recurso afetou diretamente o planejado pela escola, visto que as ações financiáveis não puderam ser realizadas dentro do prazo previsto no plano de ação.

Nesse sentido, a análise dos dados nos permite afirmar que a ênfase dada aos aspectos procedimentais exigida pela lógica do programa, tende a privilegiar a dimensão técnico-operacional e secundarizar a dimensão política própria dos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais elevados de participação. Nessa perspectiva, a hipótese é de que o PDE-Escola pode estar reforçando um tom pragmático das políticas educacionais dos anos de 1990, uma vez que a “ampliação da participação, historicamente assumida como possibilidade de a sociedade civil exercer o controle democrático sobre o Estado, é reduzida ao emprego das energias de usuários e profissionais na assunção em tarefas gerenciais” (ADRIÃO; GARCIA, 2005, p. 12)

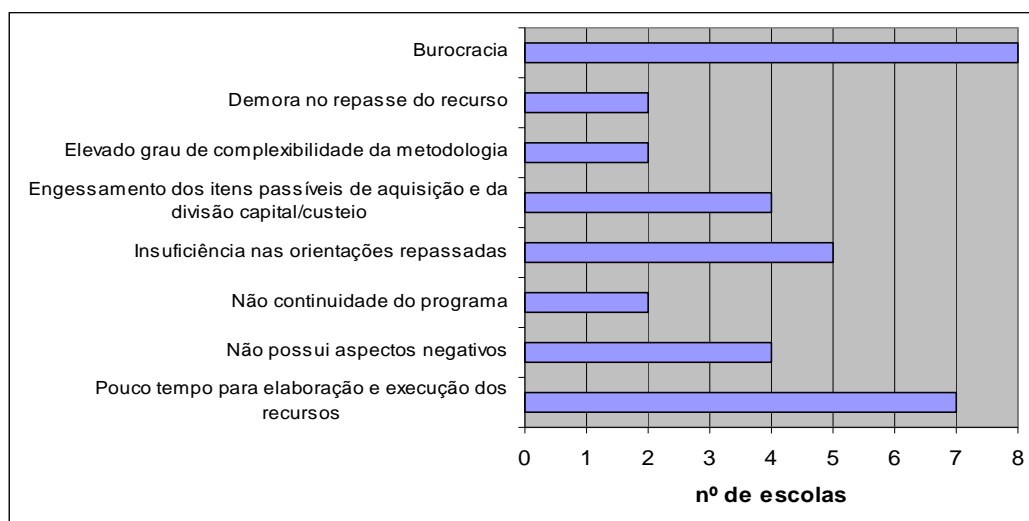


GRÁFICO 40 - ASPECTOS NEGATIVOS DO PDE-ESCOLA

FONTE: Banco de dados da autora

Ainda que não se possa atribuir unicamente ao PDE-Escola a alteração de aspectos na gestão escolar, visto que esta é fruto de inúmeras determinações de todas as ordens, também não é possível desconsiderá-lo como um instrumento a favor da gestão escolar e que, como já vimos, mesmo que minimamente, provoca movimentos na gestão. Contudo, sete diretores afirmam não ter percebido nenhum movimento na gestão impulsionado pelo desenvolvimento do PDE-Escola, enquanto outros 23 diretores afirmam ser perceptível algum movimento.

Destes últimos, a maioria afirma que – como já destacado anteriormente – o PDE-Escola fez com que houvesse uma maior participação da comunidade escolar na sua gestão.

Além disso, os diretores também destacaram movimentos na prática do planejamento e nos processos de ensino-aprendizagem. Em relação ao planejamento, esta reposta pode ser um pouco contraditória com dados analisados anteriormente, nos quais os diretores afirmaram não conceber o PDE-Escola como ferramenta de gestão que deveria articular ao diagnóstico das ações voltadas para a escola como um todo, para além de sua vinculação ao repasse de recurso.

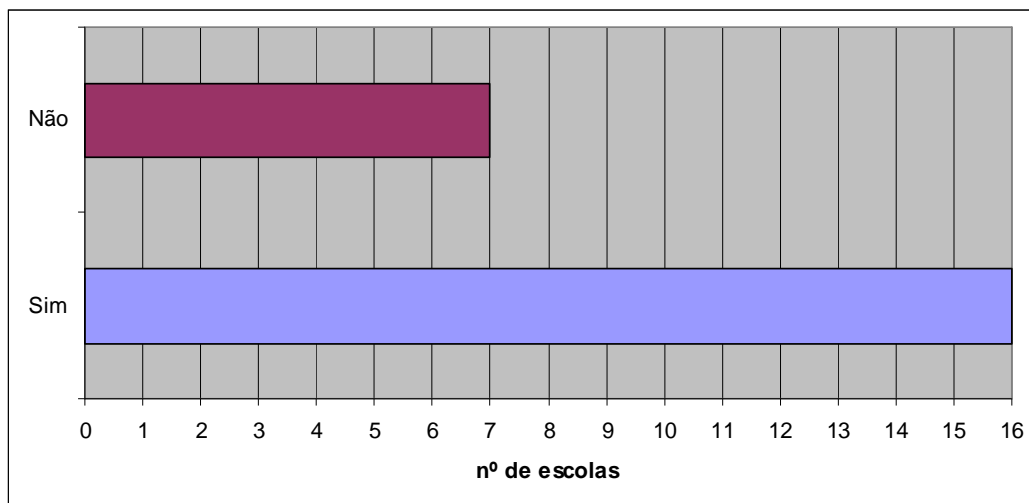


GRÁFICO 41 - PERCEPÇÃO DE ALTERAÇÃO DE ASPECTOS DA GESTÃO APÓS IMPLEMENTAÇÃO DO PDE-ESCOLA

FONTE: Banco de dados da autora

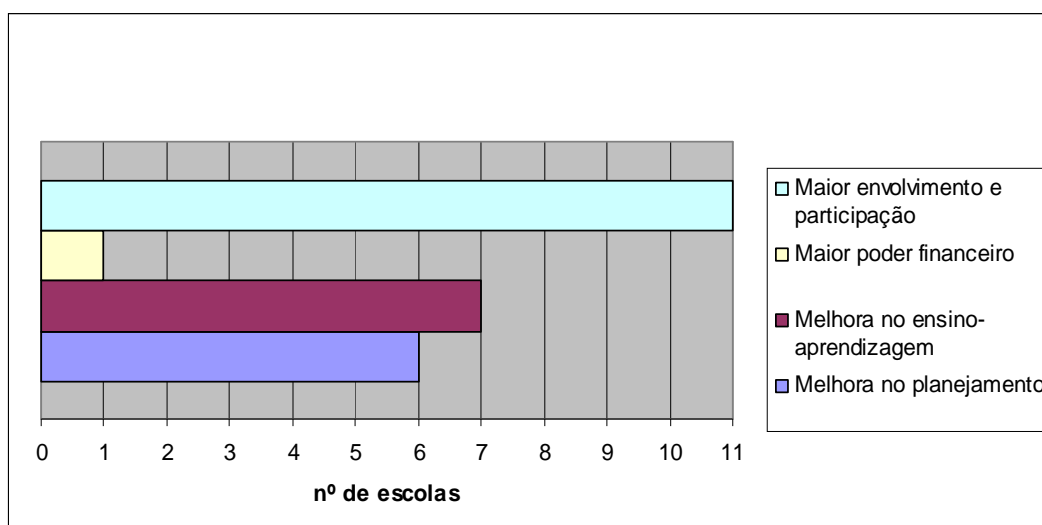


GRÁFICO 42 - ASPECTOS ALTERADOS NA GESTÃO COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PDE-ESCOLA

FONTE: Banco de dados da autora

É unânime a opinião dos diretores de que o repasse de recurso do PDE-Escola é um fator positivo. Não obstante, a grande maioria deles justifica que é porque proporciona à escola maior autonomia, a qual pode investir o recurso de acordo com a sua necessidade. Outro aspecto destacado é a agilidade no processo, visto que não há intermediação com a secretaria de educação ou outros órgãos, o

que vai ao encontro, em alguma medida, com a redução da burocracia, também aspecto positivo ressaltado pelos diretores. De acordo com Adrião (2007, p. 263):

Essa unanimidade indica, por um lado, a relevância que políticas descentralizadoras têm para aqueles que vivenciam o cotidiano escolar, na medida em que se constituem em pré-condição para o exercício da reivindicada autonomia pedagógica [...]. Por outro lado, também é certo afirmar que o pragmatismo a que estão sujeitos os educadores, pela urgência de respostas que o cotidiano da escola forja e exige, tende a minimizar a preocupação com conseqüências de natureza mais geral, como as de natureza política, ou com as que apresentam impactos a longo prazo.

Assim, ainda que o PDE-Escola apresente positivities já destacadas na pesquisa, inclusive a de proporcionar maior autonomia financeira aos estabelecimentos, não se pode perder de vista a necessidade de investigação futura sobre em que medida programas de descentralização, a exemplo do estudado nesta pesquisa, produzem conseqüências para o caráter público da escola, decorrentes não só da instalação de entidades de direito privado – APMF dentro da escola, mas da inculcação de modelos de planejamento gerenciais que tenham como intenção possibilitar maior controle das ações da escola pelo MEC, destacando o seu caráter fiscalizador, ambos aspectos relacionados a formulações privatizantes da atuação estatal.

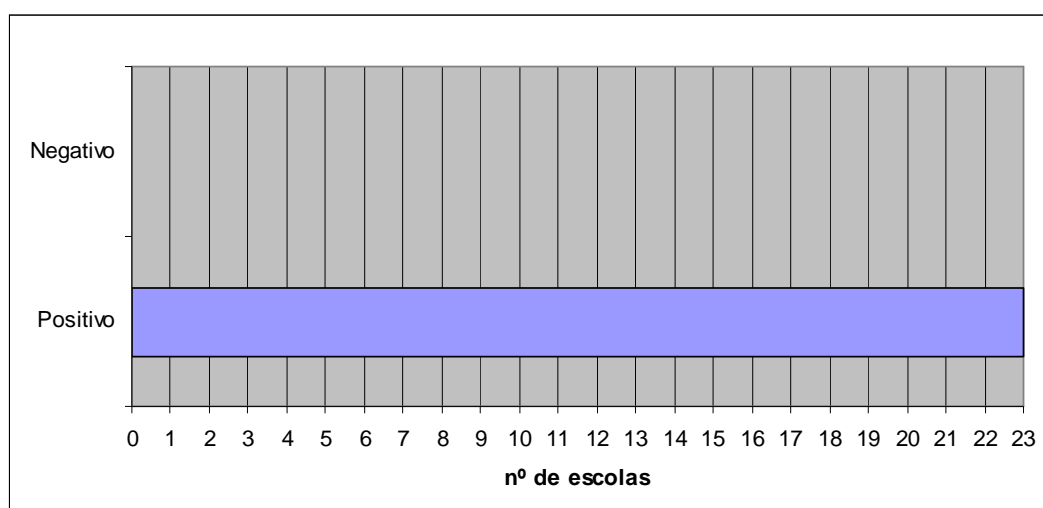


GRÁFICO 43 - AVALIAÇÃO SOBRE O REPASSE DE DINHEIRO DIRETO PARA A ESCOLA ATRAVÉS DO PDE-ESCOLA

FONTE: Banco de dados da autora

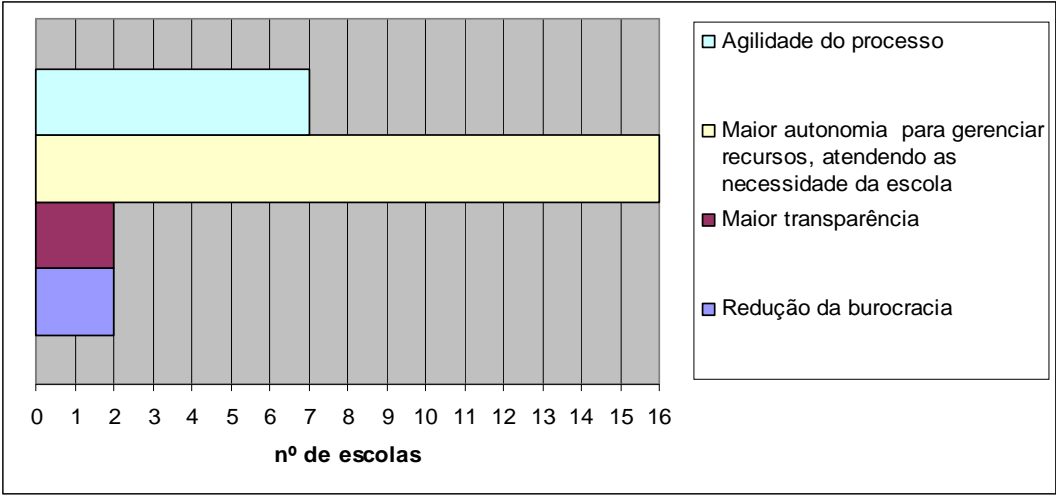


GRÁFICO 44 - POSITIVIDADES DO REPASSE DE RECURSO DIRETO PARA A ESCOLA  
FONTE: Banco de dados da autora

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nada melhor que um fim para um recomeço. É com este sentimento que chego neste momento da pesquisa, pois ainda são muitas as descobertas a se fazer. Algumas das análises realizadas neste trabalho me permitiram elaborar novos questionamentos que não pude responder nesta investigação. Acredito ser justamente este o movimento que a pesquisa deve instigar no pesquisador: o questionamento permanente, a incerteza.

Nesse sentido, não tendo a pretensão de esgotar o debate sobre o tema por aqui, apresento algumas análises que respondem questionamentos dados num determinado contexto histórico e que não se constituem como verdades absolutas, mas que pretendem contribuir com o estudo no campo das políticas educacionais, bem como servir de escopo para futuras investigações sobre o tema.

A investigação central da pesquisa buscou compreender como se deu a materialização do PDE-Escola nas escolas da rede estadual do Paraná durante a gestão Requião (2007-2010), buscando desvelar quais os sentidos atribuídos pelos diretores escolares ao programa e como as discussões e orientações emanadas do MEC e da SEED foram reinterpretadas no contexto da prática, durante o desenvolvimento do programa. Contudo, para que tal análise fosse possível, se fez necessário remontar a história, para compreender o contexto que influenciou na formulação do programa quando este ainda estava vinculado ao Fundescola e em que medida este contexto continua tendo influências no atual Plano de Desenvolvimento da Educação, uma vez que, nas escolas da rede estadual do Paraná, o programa foi desenvolvido articulado a este Plano. Nesse aspecto, esta análise possibilitou traçar, em linhas gerais, o panorama do desenvolvimento do PDE-Escola desde a década de 1990, identificando alguns dos elementos que permaneceram e se modificaram ao longo do tempo.

A pesquisa evidenciou que existem dois modelos de gestão pública em desenvolvimento e disputa no Brasil: uma administração mais gerencial, introduzida pela Reforma de Estado, e outra mais articulada a uma vertente mais democrática, cujos ideários encontram raízes nos movimentos contra a ditadura e pela democratização. No que diz respeito à educação, esta disputa inerente ao campo da política está expressa nas ações e programas desenvolvidos pelo próprio MEC,

como é o caso de programas como o Fortalecimento dos Conselhos Escolares – que traz uma concepção de gestão mais democrática, e o PDE-Escola, fundado numa concepção gerencialista de administração. Essa disputa também se apresenta nítida na formulação das políticas federais e, no caso desta pesquisa, estaduais. Nesse sentido, o próprio movimento realizado pelo Estado do Paraná na tentativa de empreender uma concepção mais democrática ao PDE-Escola, reelaborando o seu manual original, o qual tem por base princípios gerenciais de gestão, insere-se nesse cenário de disputa.

No caso do Paraná, essas disputas estão expressas na própria organização dos segmentos de gestão presentes nas escolas estaduais. Então, apesar de existir um direcionamento das políticas estaduais no sentido da defesa da atuação do Conselho Escolar, representado pelos segmentos e presidido pelo diretor escolar, considerado o órgão máximo de gestão democrática da escola, existe a exigência, por parte do MEC, da manutenção das unidades executoras – APMF, sem as quais os estabelecimentos ficam inviabilizados de receber recursos públicos advindos do governo federal, inclusive o PDE-Escola. Assim, ao mesmo tempo em que existe um órgão de representatividade democrática, há a necessidade de se manter outra instituição – entidade de direito privado, cuja lógica gestada na reforma gerencial do Estado tem a intenção de tornar estas instituições uma via para estabelecer maior parceria com a sociedade, inclusive no que diz respeito ao financiamento, com as quais são estabelecidos contratos de gestão e estas passam a receber dotação orçamentária pública total ou parcial para a prestação de serviços, inserindo a educação no campo das atividades não exclusivas do Estado.

Não obstante, a lógica e as amarras existentes no PDE revelam, em alguns de seus encaminhamentos, uso de mecanismos gerenciais introduzidos pela reforma na década de 1990, traduzidos pela responsabilização dos entes federados mediante a assinatura do compromisso com as metas, estabelecidas a partir do IDEB, do desenvolvimento do PAR e outros encaminhamentos que possuem como estratégia a descentralização e o foco nos processos de controle, enfatizando a eficácia e a eficiência dos processos de gestão. Permeado por esta concepção é que o PDE-Escola passa a compor o rol de programas e ações do PDE, sendo ampliado para todos os estados da federação, sendo considerado como mais um instrumento a ser utilizado com a intenção de elevar o IDEB das escolas.



Dessa forma, é importante destacar que, ainda que o Paraná tenha realizado um movimento com a intenção de atribuir uma outra concepção ao PDE-Escola, este movimento se mostrou insuficiente, tendo em vista o contexto mais amplo de caráter gerencial em que o PDE-Escola está envolvido e os encaminhamentos dados pelo MEC ao programa. Tais encaminhamentos reforçam a desconcentração de ações educacionais de forma muito mais efetiva do que a descentralização garantidora de autonomia dos entes federados e das próprias escolas.

A introdução do SIMEC no desenvolvimento do programa, ao mesmo tempo em que é avaliada como positiva pelos diretores porque facilita o acesso aos dados e o acesso direto ao MEC, possibilitou a este, além da formação de um banco de dados, um maior controle e centralização, visto que os planos das escolas, em última instância, deveriam ser aprovados por analistas do MEC, reduzindo, em alguma medida, a autonomia do comitê estadual, o qual acabou atuando como coadjuvante do MEC, revelando que o que ocorre, na verdade, é a transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica.

Ainda que a descentralização do recurso financeiro proveniente do PDE-Escola diretamente para a escola seja avaliada como positiva, atendendo, em alguma medida, as necessidades mais pontuais dos estabelecimentos, a ênfase nos aspectos procedimentais posta na lógica do programa acabou por privilegiar a dimensão técnico-operacional e secundarizar a dimensão político-pedagógica, uma vez que se constatou que o PDE-Escola não foi percebido pelos diretores como ferramenta para elaboração do planejamento das ações a serem desenvolvidas pela escola como um todo, a qual deveria articular ao diagnóstico ações voltadas para a escola como um todo, para além de sua vinculação ao repasse de recurso. Nesse sentido, percebe-se que o desenvolvimento do PDE-Escola nas escolas da rede estadual acabou por reforçar o tom pragmático das políticas educacionais gestadas no bojo da reforma gerencial do Estado, reduzindo a participação no desenvolvimento de tarefas operacionais em detrimento a uma participação mais ampla, uma vez que a autonomia e a participação ficam restritas às orientações postas nos manuais e na legislação.

Consequentemente, é possível afirmar que, embora o programa estivesse articulado a outras ações do MEC e com encaminhamentos diferenciados, a lógica

gerencial presente desde a formulação do PDE-Escola, quando ainda estava articulado ao Fundescola, foi mantida. É interessante notar que, mesmo não estando mais atrelada aos contratos com o Banco Mundial e às suas orientações reformistas, a lógica da desconcentração foi preservada, o que induz a pensar que a manutenção da lógica gerencial é mesmo uma opção política do MEC. Nesse sentido o PDE-Escola pode ser traduzido como a expressão da continuidade posta nas políticas educacionais, dando curso ao desenvolvimento da reforma do Estado, evidenciando um aprofundamento dos mecanismos gerenciais, sobretudo os relacionados à descentralização e ao resultante controle.

Por outro lado, a pesquisa mostrou que o PDE-Escola, situado no contexto de disputa entre duas concepções de gestão, apesar de ter surgido no bojo de reformas neoliberais, apontou para possibilidades de mudanças das relações de participação na escola, uma vez que sua metodologia indica a necessidade da contribuição de todos os segmentos tanto na elaboração dos instrumentos de diagnóstico quanto na definição de ações e aplicações de recursos. Apesar de corroborar com a lógica gerencialista, notou-se que o programa aponta para perspectivas positivas, que podem contribuir para a democratização dos processos de gestão escolar, sendo que se apresenta como desafio a qualificação desta participação, no sentido de promover um outro entendimento sobre o seu significado no âmbito das instituições democráticas. Afinal, onde há disputa há sempre possibilidades!

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda das reformas. **Revista de Administração Pública**. Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 67-86.

ADRIÃO, Theresa. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. **Alterações no padrão de oferta da educação básica**: algumas considerações. São Paulo, 2005. 15p.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v.38, n.135. p. 779-796. set./dez. 2008.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado? Porto Alegre, 2005. Relatório final de pesquisa.

AFONSO, Almerindo J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado nação e a emergência da regulação supra-nacional. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, p. 15 -32, ago. 2001.

AMARAL, Josiane C. S. R. do. **A política de gestão da educação básica na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul (2007-2010)**: o fortalecimento da gestão gerencial. 211p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1995.

ARCO-VERDE, Yvelise Freitas de Souza. **Carta aos gestores escolares**.

Disponível em:

<<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/diaadia/diadia/modules/noticias/article.php?storyid=840>>. Acesso em: 20/02/2011.

BALL, S. J. **Educational reform: a critical and post-structural approach.** Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p.99-116, jul./dez. 2001.

BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política. **Currículo sem Fronteiras**, v.6, n.2, p.10-32, jul./dez. 2006.

BALL, S. **Ciclo de políticas/análise de políticas.** Rio de Janeiro: UERJ, 09/11/2009. Palestra ministrada para professores e alunos da pós-graduação UERJ.

BALL, S.J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João (Org.) **O estudo da escola.** Porto: Porto, 1996.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade.** Revista de Ciências da Educação. Campinas, Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas da América Latina.** 1994. Disponível em: <<http://humbertocapellari.wordpress.com/2006/06/20/o-consenso-de-washington-leia-com-atencao-e-interesse-redobrado-2/>>. Acesso em: 01/08/2010.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1995.

BOWE, R; BALL, S.; WHIT GOLD, A. **Reforming Education & changing schools: case studies in Policy Sociology.** London: Routledge, 1992.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Ato das disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf)>. Acesso em: 13/05/2011.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1994.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n.233-A, de 1995. Modifica o artigo 34 e o capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1995a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho de Estado. Brasília, 1995b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 3 ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007a. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, nº 79, – 25 abr. 2007, Seção 1. p. 5-6.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 9, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007b, Seção 1, p. 18.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 55, de 3 de dezembro de 2007. Estabelece incremento nos repasses destinados ao desenvolvimento de atividades educativas e recreativas, nos finais de semana, pelas escolas de que trata o art. 10 da Resolução/CD/FNDE nº 9, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre os processos de adesão, habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), prevê transferência de recursos de custeio para ressarcimento de despesas com supervisão e monitoramento de tais atividades, autoriza repasses de recursos voltados à implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), acrescenta os §§ 7º, 8º, 9º e 10 ao art. 8º, revoga o § 4º do art. 20, altera a redação do § 3º do art. 22 da referida resolução, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 dez. 2007c, Seção 1, p. 56.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 19, de 15 de maio de 2008. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 maio 2008, Seção 1, p. 12-13.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 4, de 17 de março de 2009. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 2009, Seção 1, p. 13.

BRASIL. Ministério da Educação. **PDE – Apresentação**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=176:apresentacao&catid=137:pde-plano-de-desenvolvimento-da-educacao](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=176:apresentacao&catid=137:pde-plano-de-desenvolvimento-da-educacao)>. Acesso em: 13/10/2010a.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Entendendo o salário educação**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/financ-salarioeducacao>>. Acesso em: 30/07/2010b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 3, de 1 de abril de 2010. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2010c, Seção 1, p. 45.

BRASIL. Ministério da Educação. **PDE-Escola: Por que foi criado**. <[http://gestao2010.mec.gov.br/o\\_que\\_foifeito/program\\_34.php](http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foifeito/program_34.php)>. Acesso em: 20/03/2011a.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento. **Fundescola**. <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundescola>>. Acesso em: 22/04/2011b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Rev. Adm. Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008. ISSN 0034-7612.

CARNOY, Martin; CASTRO, Cláudio M. **Como anda a reforma da educação na América Latina?** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

CARVALHO, Elma J. G. de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74 p. 11-19, ago. 1990.

CRISÓSTOMO, Adriana L. M. **A materialização do Plano de Desenvolvimento da Escola-PDE nas escolas públicas de Teresina:** aspectos e olhares que se entrecruzam. 90p. Dissertação. Programa (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2007.

CRUZ, Rosana E. Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? **Educar em Revista**. Dossiê: Políticas Públicas para a Educação: Tendências e debates entre o global e o local. Curitiba: Ed. UFPR, n. 22, p. 51-75, 2003.

CRUZ, Rosana. **Pacto federativo e financiamento da educação:** a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 434p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. As políticas educacionais: entre o presidencialismo imperial e o presidencialismo. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro, 2007.

D'ANGELIS, Wilmar da R. Puebla: a opção preferencial pelos pobres e o governo popular do Paraná. **Folha de Londrina**, 2007.

DINIZ, Eli. Globalização, Reforma e Teoria Democrática Contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 13-22. Out./dez. 2001.

EMPRÉSTIMO NÚMERO 4487-BR. Contrato de Empréstimo: Segundo Projeto de Melhoria de Escolas – Fundescola II entre República Federativa do Brasil e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. Datado de 16 de dezembro de 1999. Disponível em: <[www.fnnde.gov.br/index.php/resolucoes-antteriores/1180.../download](http://www.fnnde.gov.br/index.php/resolucoes-antteriores/1180.../download)>. Acesso em: 13/05/2011.

FANK, Elisane; TAQUES, Mariana; OLIVEIRA, Deuseles. **A implementação do programa Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) nas escolas públicas estaduais do Paraná:** tentativas e avanços nos descaminhos históricos da gestão escolar. Trabalho apresentado no 9. Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia, Curitiba, PUC-PR, 26 a 29 de outubro de 2009.

FARENZENA, Nalú. Políticas de Assistência Financeira da União no marco das responsabilidades (inter) governamentais em Educação Básica. In: FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL, 2010, Curitiba. **Anais...** Intercâmbio - Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Rio de Janeiro: ANPEd, 2010. p. 1-16.

FERREIRA, Lice Helena. **Os mecanismos de controle da organização capitalista contemporânea na gestão escolar paranaense (1999-2002).** 203p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

FERREIRA, Eliza B. Políticas educativas no Brasil no tempo da crise. In: FERREIRA, Eliza B.; OLIVEIRA, Dalila A. (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja.** Para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: PORTELA, Romualdo (Org). **Políticas Educacionais:** impasses e alternativas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Escolas Gerenciadas:** Planos de Desenvolvimento e Projetos Político-pedagógicos em debate. Goiânia: EDUCG, 2004.

FONSECA, Marília. É possível articular o projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola? Reflexões sobre a reforma do Estado e a gestão da escola básica. In: FERREIRA, Eliza B.; OLIVEIRA, Dalila A. (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 271-286.



FREITAS, Dirce N. T. de *et al.* PDE: evidências do município de Dourados. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Escolas Gerenciadas: Planos de Desenvolvimento e Projetos Político-pedagógicos em debate.** Goiânia: EDUCG, 2004, p. 55-80.

IVO, Andressa Aita; HYPÓLITO, Álvaro Moreira. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise no contexto escolar.** Trabalho apresentado na 32. Reunião da ANPED, GT 05 – 5475. Estado e Políticas Educacionais. Caxambu, 2009. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 09/05/2010.

KOVALCHUK, Ângela C. D.; LIMA, Michelle F. A avaliação da educação básica no Brasil: um olhar histórico e reflexivo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA GROSSA, 2., 2010. **Anais...** Ponta Grossa. Disponível em: <<http://www.isapg.com.br/2010/ciepg/selecionados.php>>. Acesso em: 13/05/2011.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalu. O Regime de Colaboração Intergovernamental. **Em Questão**, São Paulo, Observatório da Educação - Ação Educativa, n. 4, p. 9-13, 2007.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 1-21, jan./abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p.4-16 jan./abr. 2009.

\_\_\_\_\_. A educação brasileira no caminho da qualidade? Questões e problemas das políticas educacionais atuais. In: VIII ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL - ANPED SUL, 8., 2010, Londrina. **Anais...** Londrina, 2010. v. 1. p. 1-9.

MARRA, Fátima; BOF, Alvana; AMARAL SOBRINHO, José. **Plano de Desenvolvimento da Escola: conceito, estrutura e prática.** Brasília, DF: MEC/BIRD/FUNDESCOLA, 1999.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC, 2001.

NEOLIBERALISMO. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Neoliberalismo>>. Acesso em: 19/06/2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A agenda cristalizada, o Estado e o governo Lula. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano XXIV, n. 76, p. 6-36, nov. 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. O culto a Moloch. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida (Orgs.). **Política Social e Democracia**. 4 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008, p. 139-147.

OLIVEIRA, João F. de; FONSECA, Marília; TOSCHI Mirza S. Programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Escolas Gerenciadas: Planos de Desenvolvimento e Projetos Político-pedagógicos em debate**. Goiânia: EDUCG, 2004, p. 35-54.

OLIVEIRA, João F. de; FONSECA, Marília. A educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, v. 16, n. 40, p. 55-65, 2005.

OLIVEIRA, Ricardo C. Os Mesmos de Sempre, Sempre. **Idéias**, Curitiba, p. 32-37, 20 out. 2006.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Caderno de Apoio ao Conselho Escolar**. 2009.

PAULA, Ana Paula P. de. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração Empresarial**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PERONI, Vera Maria V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 323-340, maio/ago. 2009.

POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional**: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação. Tradução: Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

RESENDE, Daiane C. **Elementos decisivos na construção da posição e prática política de Roberto Requião de Mello e Silva**. 165p. Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

RIVAS, Ricardo Hevia. **Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina**: Estado del Arte. Santiago/Chile: UNESCO/REDUC, 1991.

RODRIGUES *et al.* PDE – Movimentos e Tensões no Cotidiano Escolar. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Escolas Gerenciadas**: Planos de Desenvolvimento e Projetos Político-pedagógicos em debate. Goiânia: EDUCG, 2004, p. 55-80.

ROSA, Dalva E. G; KHIDIR, Kaled S. O PDE e a formação continuada dos professores. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Escolas Gerenciadas**: Planos de Desenvolvimento e Projetos Político-pedagógicos em debate. Goiânia: EDUCG, 2004, p. 153-164.

SADER, Emir S. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. 1. ed. São Paulo: Boitempo editorial, 2009. v. 1. 190 p.

SANTOS, Fabiano Antonio dos; SHIROMA, Eneida O. **Responsabilização e orientação para os resultados**: prioridades do PDE-Escola. Trabalho apresentado no 1. Simpósio Nacional de Educação - XX Semana de Pedagogia. Cascavel, 2008, p. 1-16.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n.43(2), p. 347-69, mar./abr. 2009.

SHIROMA, Eneida O. **Gerencialismo e liderança**: novos motes da gestão educacional. Trabalho apresentado no 6. ANPED SUL: Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. Santa Maria, 07 a 09 de junho de 2006.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, 126 p.

SHIROMA, Eneida O.; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v.23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Marta Z. A agenda de reforma do Estado e seus reflexos no Espírito Santo. **SINAIS - Revista Eletrônica - Ciências Sociais**. Vitória: CCHN, UFES, Edição Especial de Lançamento, n.01, v.1, Abril. 2007.

SILVA, Sidney Reinaldo da. Gestão da Educação nos anos 90: equidade e conservadorismo. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Brasília: Líber Livro, 2007, p. 87-109.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A escola por dentro e por fora: a cultura da escola e a descentralização financeira. **Revista Ibero-americana de Educação**, 2001.  
Disponível em: <[http://www.campus-oei.org/revista/fin\\_edu3.htm](http://www.campus-oei.org/revista/fin_edu3.htm)> .Acesso em: 24/06/2011.

\_\_\_\_\_. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar em Revista**. Dossiê: Políticas Públicas para a Educação: Tendências e debates entre o global e o local. Curitiba: Ed. UFPR, n. 22, p. 17- 49, 2003.

\_\_\_\_\_. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.25, n. 3, p.123-140, dez. 2009.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. **Lua Nova**, 48, p. 187-213, 1999.

SOUZA, Donaldo B. de; FARIA, Lia C. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós LDB 9394/96. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

BALL, S. J. Performativities and fabrications in the education economy: Towards the performative society. In: GLEASON, D.; HUSBANDS, C. (Org.). **The performing school: Managing, teaching and learning in a performance culture**. London: Routledge/Falmer, 2001. p. 210-226.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2008.

DIA-A-DIA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br>>. Acesso em: 24/03/2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Disponível em: <<http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 15/02/2011.

OLIVEIRA, Eliana de *et al.* Análise de conteúdo e pesquisa na área de educação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n. 9, p.11-27, maio/ago. 2003.

PERONI, Vera Maria V. **Políticas Públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado**. Trabalho apresentado no 6. Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul - Anped Sul. Itajaí, 2008, p. 1-15.

SAES, Décio. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. **Teses, dissertações, monografias e outros trabalhos acadêmicos**. Curitiba: Editora UFPR, 2007. (Normas para apresentação de documentos científicos, 2).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. **Citações e notas de rodapé**. Curitiba: Editora UFPR, 2007. (Normas para apresentação de documentos científicos, 3).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. **Referências**. Curitiba: Editora UFPR, 2007. (Normas para apresentação de documentos científicos, 4).

## **APÊNDICES**

APÊNDICE 1 – ESCOLAS SELECIONADAS PARA A PESQUISA.....	181
APÊNDICE 2 – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS DIRETORES DAS ESCOLAS SELECIONADAS.....	190

## APÊNDICE 1 – ESCOLAS SELECIONADAS PARA A PESQUISA

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
AM NORTE	1.	ALBERTO KRAUSE C E PROF E FUND MEDIO	ALMIRANTE TAMANDARE
	2.	AMBROSIO BINI C E E FUND MEDIO	ALMIRANTE TAMANDARE
	3.	BENTO M.DA ROCHA NETO C E E FUND MED	COLOMBO
	4.	CARLOS ALBERTO RIBEIRO C E E FUND MED	BOCAIUVA DO SUL
	5.	HELENA KOLODY C E E FUND MEDIO	COLOMBO
	6.	HERACLITO F.SOBRAL PINTO C E E FUND MED	COLOMBO
	7.	ISABEL C E PRINC E FUND MEDIO	CERRO AZUL
	8.	JACI REAL P.DE OLIVEIRA E E PF E FUND	ALMIRANTE TAMANDARE
	9.	JARDIM PARAISO C E E FUND MEDIO	ALMIRANTE TAMANDARE
	10.	JOAO PAULO I C E PAPA E FUND MEDIO	ALMIRANTE TAMANDARE
	11.	JOSE PIOLI C E E FUND MEDIO	ITAPERUÇU
	12.	OTTILIA H.DA SILVA C E PROF E FUND MED	PINHAIS
	13.	PEDRO PIEKAS C E VER E FUND MED PROF	ALMIRANTE TAMANDARE
	14.	RIO BRANCO C E E FUND MEDIO	RIO BRANCO DO IVAI
	15.	ROSILDA DE S. OLIVEIRA C E PROFA E F M	PIRAQUARA

	16.	TANCREDO DE A.NEVES C E E FUND MEDIO	COLOMBO
	17.	TANCREDO DE A.NEVES C E E FUND MEDIO	DOUTOR ULYSSES
	18.	VILA MACEDO C E E FUND MEDIO	PIRAQUARA

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
AM SUL	1.	AMAZONAS C E CEL E FUND MEDIO	PORTO AMAZONAS
	2.	ANTONIO VIEIRA C E PE E FUND MEDIO	SAO JOSE DOS PINHAIS
	3.	CHICO MENDES C E E FUND MEDIO	SAO JOSE DOS PINHAIS
	4.	GUATUPE C E E FUND MEDIO	SAO JOSE DOS PINHAIS
	5.	JOAO A.DE CAMARGO C E E FUND MEDIO	MANDIRITUBA
	6.	LINDAURA R.LUCAS C E PROF E FUND MEDIO	SAO JOSE DOS PINHAIS
	7.	MARIA VIDAL NOVAES E E E FUND	SAO JOSE DOS PINHAIS

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
APUCARANA	1.	SAO BARTOLOMEU C E E FUND MEDIO	APUCARANA

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
ASSIS CHATEAUB	1.	RUI BARBOSA C E - E FUND MEDIO	BRASILANDIA DO SUL



RIAND			
-------	--	--	--

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
CAMPO MOURÃO	1.	ALTO SAO JOAO C E DE E FUND MED	RONCADOR
	2.	ANTONIO T.OLIVEIRA C E PREF E FUND MEDIO	CAMPO MOURAO

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
CIANORTE	1.	FELISBERTO N.GONCALVES E E E FUND	INDIANOPOLIS

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
CORNÉLIO PROCÓPIO	1.	ANTONIO PEREIRA LIMA C E DR E FUND MED	SANTA MARIANA
	2.	BAIRRO BELA VISTA E E DO E FUND	BANDEIRANTES
	3.	JOAO XXIII E E E FUND	SAO JERONIMO DA SERRA
	4.	MARIA PEREIRA E E E FUND	LEOPOLIS
	5.	PEDRO V.P.DE SOUZA C E PROF E FUND MED	JATAIZINHO
	6.	SAO JOAO DO PINHAL C E DE E FUND MED	SAO JERONIMO DA SERRA
	7.	SAO JORGE C E E FUND MEDIO	SAO JERONIMO DA SERRA

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
-----	------------	--------------	-----------

CURITIBA	1.	ALCINDO FANAYA JR C E P/ SURDOS-E I F M	CURITIBA
	2.	AVELINO ANTONIO VIEIRA C E - E FUND MED	CURITIBA
	3.	DOMINGOS ZANLORENZI C E E FUND MED PRO	CURITIBA
	4.	DORACY CEZARINO E E E FUND	CURITIBA
	5.	HILDEBRANDO DE ARAUJO C E EF MED PROF	CURITIBA
	6.	MANOEL RIBAS E E E FUND	CURITIBA
	7.	MILTON CARNEIRO C E - E FUND MEDIO	CURITIBA
	8.	NILO BRANDAO C E PROF - E FUND MEDIO	CURITIBA
	9.	OLIVIO BELICH C E DEP E FUND MEDIO	CURITIBA
	10.	PAULO LEMINSKI C E-E FUND MED NOR PROF	CURITIBA
	11.	RODOLPHO ZANINELLI C E E F MEDIO PROF	CURITIBA
	12.	SANTOS DUMONT C E - E FUND MEDIO PROF	CURITIBA
	13.	SILVESTRE KANDORA C E PE-E FUND MED PRO	CURITIBA

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
FOZ DO IGUAÇU	1.	CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE C E E F M	FOZ DO IGUAÇU
	2.	CARMELITA S.DIAS C E PROFA E FUND MEDIO	FOZ DO IGUAÇU
	3.	CASTELO BRANCO E E PRES E FUND	FOZ DO IGUAÇU
	4.	IPE ROXO C E E FUND MEDIO	FOZ DO IGUAÇU

	5.	TRES FRONTEIRAS C E E FUND MEDIO	FOZ DO IGUAÇU
--	----	-------------------------------------	---------------

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
GOIOERÊ	1.	ANTONIO L.BRAGA C E E FUND MEDIO PROF	GOIOERE
	2.	OLAVO BILAC C E E FUND MEDIO	UBIRATA
	3	VILA GUAIRA E E E FUND	GOIOERE

GUARAPUAVA

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
GUARAPU AVA	1.	CRISTO REI C E E FUND MEDIO	GUARAPUAVA

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
IBAITI	1.	NAPOLEAO DA SILVA REIS C E E FUND MED	IBAITI

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
IRATI	1.	ANTONIO LOPES JUNIOR E E - E FUND	IRATI

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
	1.	ANESIO DE A.LEITE C E E FUND	JACAREZINHO

JACAREZINHO		MEDIO	
	2.	JOSE PAVAN C E E FUND MEDIO	JACAREZINHO
	3.	MORALINA ELEUTERIO C E DONA E FUN MED	SANTO ANTONIO DA PLATINA
	4.	RUTH M.CORREA E E E FUND	RIBEIRAO DO PINHAL
	5.	SILVIO TAVARES C E PROF E F MED NOR PRO	CAMBARA
	6.	STELLA MARIS C E E FUND MEDIO PROF	ANDIRA

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
LANJEIRAS DO SUL	1.	OSORIO DUQUE ESTRADA C E E FUND MEDIO	DIAMANTE DO SUL

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
LOANDA	1	AFONSO CAMARGO C E PRES E FUND MEDIO	LOANDA
	2.	CASTRO ALVES E E E FUND	QUERENCIA DO NORTE
	3.	MANOEL ROMAO NETTO C E E FUND MEDIO	PORTO RICO

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
	1.	ALTAIR MONGRUEL C E E FUND MEDIO NORM	ORTIGUEIRA
	2.	ANA MOLINA GARCIA C E E FUND MEDIO	LONDRINA
	3.	ARTHUR DA C.SILVA C E PRES-E FUND MEDIO	CAFEARA
	4.	DARIO VELLOZO C E E FUND MEDIO	LONDRINA

LONDRINA	5.	EUCALIPTOS E E E FUND	LONDRINA
	6.	FERNANDO DE B. PINTO E E DR E FUND	LONDRINA
	7.	JOSE PIRES C E PE - E FUND MEDIO	CENTENARIO DO SUL
	8.	JOSEMARIA ESCRIVA E E MONS E FUND	LONDRINA
	9.	JULIA WANDERLEY C E E FUND MEDIO	PRADO FERREIRA
	10.	LAGOA SECA C E DE E FUND MEDIO	CANDOI
	11.	LAURO G.DA V.PESSOA E E PROF E FUND	LONDRINA
	12.	MARIA C.ALCANTARA C E PROFA E FUND MEDIO	TAMARANA
	13.	VANI RUIZ VIESSI E E PROF E FUND	LONDRINA
	14.	VARGAS C E PRES E FUND MEDIO	BELA VISTA DO PARAISO

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
MARINGÁ	1.	JARDIM INDEPENDENCIA C E DO E FUND MED	SARANDI

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
PARANAGUÁ	7.	CIDALIA REBELLO GOMES C E E FUND MED	PARANAGUA
	8.	ROCHA POMBO C E E FUND MEDIO	ANTONINA
	9.	TEREZA DA S.RAMOS E E PROFA E FUND	MATINHOS

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
PATO BRANCO	1.	ALTO DA GLORIA C E E FUND MEDIO	PALMAS
	2.	CARLOS C E DOM E FUND MEDIO NORMAL	PALMAS
	3.	SANTA CATARINA C E E FUND MEDIO	CORONEL DOMINGOS SOARES
	4.	SAO JOAO C E E FUND E MEDIO	PATO BRANCO

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
PONTA GROSSA	1.	CESAR P.MARTINEZ INST ED E PROF E F M N	PONTA GROSSA
	2.	JOSE ELIAS DA ROCHA C E E FUND MEDIO	PONTA GROSSA
	3.	LEOPOLDINA B. PEDROSO C E PROFA E F M	TIBAGI
	4.	POLIVALENTE C E E FUND MEDIO PROF	PONTA GROSSA

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
TELÊMA CO BORBA	1.	CUSTODIO NETTO C E PROF E FUND MEDIO	TELEMACO BORBA
	2.	GREGORIO TEIXEIRA C E E FUND MEDIO	TELEMACO BORBA
	3.	JARDIM ALEGRE C E E FUND MEDIO	TELEMACO BORBA
	4.	MARCELINO NOGUEIRA C E DR E FUND MED	TELEMACO BORBA
	5.	SAPOPEMA C E E FUND MEDIO E NORMAL	SAPOPEMA

	6.	VARGAS C E PRES E FUND MEDIO	TELEMACO BORBA
--	----	---------------------------------	----------------

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
TOLEDO	1.	JARDIM EUROPA C E E FUND MEDIO PROF	TOLEDO

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
UMUARA MA	1.	ANTENOR P.DOS SANTOS E E DR E FUND	IPORA
	2.	IZABEL C E PRINCESA E FUND MEDIO	UMUARAMA
	3.	PARQUE SAN REMO I C E E FUND MEDIO	UMUARAMA

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
UNIÃO DA VITÓRIA	1.	ANA BOICO OLINQUEVICZ C E E FUND MED	GENERAL CARNEIRO
	2.	BERNARDINA SCHLEDER C E E FUND MEDIO	UNIAO DA VITORIA
	3.	LAURO M. SOARES C E DR E FUND MED PROF	UNIAO DA VITORIA
	4.	TULIO DE FRANCA C E E FUND MED NORMAL	UNIAO DA VITORIA

NRE	Nº ESCOLAS	NOME ESCOLAS	MUNICÍPIO
WENCES LAU BRAZ	1.	ARY BARROSO C E E FUND MEDIO	WENCESLAU BRAZ

## APÊNDICE 2 – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS DIRETORES DAS ESCOLAS SELECIONADAS

### Pesquisa PDE-Escola

Esta pesquisa tem a intenção de analisar o desenvolvimento do PDE-Escola nas escolas da rede estadual de educação do Paraná, bem como investigar quais os impactos, na opinião dos diretores escolares, do PDE-Escola na gestão escolar. Para responder com maior facilidade e rapidez o questionário tenha em mãos o plano de ação e o PAF - Plano de Ações Financiáveis - desenvolvidos pela escola nos anos de 2008 e 2009.

---

\*Obrigatório

### Dados do(a) diretor(a) do estabelecimento de ensino

1. Nome

2. Área de concentração da formação \*

☐ Exatas

☐ Humanas

☐ Biológicas

☐ Outras

3. Possui especialização ou formação específica na área de gestão escolar? \*

☐ Sim

☐ Não



4. Concluiu o curso "Formação para Diretores" ofertado pela SEED em 2009?

☐ Sim

☐ Não

5. Há quanto tempo atua na função de diretor(a)? \* Especificar tempo em anos

**Dados do estabelecimento de ensino**

6. Nome do estabelecimento \*

7. Município do Estabelecimento

8. NRE ao qual pertence o estabelecimento \*

9. Assinale a faixa de alunos matriculados no Ensino Fundamental \*

☐ Até 99

☐ 100 a 499

☐ 500 a 999

☐ 1.000 a 1.999

☐ 2.000 a 2.999

☐ 3.000 a 3.999

☐ Acima de 3.999

10. Resultado do IDEB Anos Iniciais 2005

11. Resultado do IDEB Anos Finais 2005

12. Resultado do IDEB Anos Iniciais 2007

13. Resultado do IDEB Anos Finais 2007

14. Resultado do IDEB Anos Iniciais 2009

15. Resultado do IDEB Anos Finais 2009

16. Qual(is) programa(s) que envolve(m) o gerenciamento de recursos diretamente pela unidade escolar (APMF) foi (foram) desenvolvido(s) em 2008? \* Pode ser marcada mais de uma alternativa

☐ Acessibilidade

☐ Escola Aberta

☐ Mais Educação

☐ PDDE

☐ Proinfo

☐ PDE-Escola

☐ Nenhum

☐ Outro:

17. Qual(is) programa(s) que envolve(m) o gerenciamento de recursos diretamente pela unidade escolar (APMF) foi (foram) desenvolvido(s) em 2009? \* Pode ser marcada mais de uma alternativa

- ☐ Acessibilidade
- ☐ Escola Aberta
- ☐ Mais Educação
- ☐ PDDE
- ☐ Proinfo
- ☐ PDE-Escola
- ☐ Nenhum
- ☐ Outro:

18. Qual(is) programa(s) que envolve(m) o gerenciamento de recursos diretamente pela unidade escolar (APMF) foi (foram) desenvolvido(s) em 2010? \* Pode ser marcada mais de uma alternativa

- ☐ Acessibilidade
- ☐ Escola Aberta
- ☐ Mais Educação
- ☐ PDDE
- ☐ Proinfo

☐ PDE-Escola

☐ Outro:

19. Quanto ao Conselho Escolar: \*

☐ A escola não possui Conselho Escolar

☐ É reunido uma vez ao ano

☐ É reunido duas vezes ao ano

☐ É reunido até 4 vezes ao ano

☐ É reunido 5 ou mais vezes ao ano

### **Desenvolvimento do Programa PDE-Escola**

20. O Núcleo Regional da Educação ao qual pertence o estabelecimento de ensino realizou reuniões com os(as) dirigentes escolares para esclarecer e acompanhar o desenvolvimento do Programa PDE-Escola? \*

	Sim	Não
No ano de 2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No ano de 2009	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

21. O(A) diretor(a) participou de alguma dessas formações? \*

	Sim	Não
No ano de 2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No ano de 2009	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

22. Houve envolvimento do Conselho Escolar na DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS de diagnóstico (Instrumentos 1,2 e 3 do manual para a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola)? \*

	Sim	Não
No ano de 2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No ano de 2009	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23. Houve envolvimento do Conselho Escolar na DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES FINANCEIÁVEIS (PAF)? \*

	Sim	Não
No ano de 2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No ano de 2009	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

24. Quais segmentos se envolveram na IMPLEMENTAÇÃO das ações previstas no PAF em 2008? \* Pode marcar tantas alternativas quanto necessário

- ☐ Alunos
- ☐ Direção
- ☐ Equipe Pedagógica
- ☐ Funcionários
- ☐ Pais/responsáveis
- ☐ Professores

25. Quais segmentos se envolveram na IMPLEMENTAÇÃO das ações previstas no PAF em 2009? \* Pode marcar tantas alternativas quanto necessário

- ☐ Alunos
- ☐ Direção
- ☐ Equipe Pedagógica
- ☐ Funcionários
- ☐ Pais/responsáveis
- ☐ Professores

26. Após análise dos instrumentos e do PAF do PDE-Escola pelo Comitê Estratégico do Núcleo Regional da Educação a escola teve que fazer alguma alteração no seu PAF? \*

	Sim	Não
No ano de 2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No ano de 2009	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

27. Após análise dos instrumentos e do PAF do PDE-Escola pelo Comitê Estratégico da Secretaria de Estado da Educação a escola teve que fazer alguma alteração no seu PAF? \*

	Sim	Não
No ano de 2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No ano de 2009	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

28. Após análise dos instrumentos e do PAF do PDE-Escola pelo Ministério da Educação a escola teve que fazer alguma alteração no seu PAF em 2009? \*

☐ Sim

☐ Não

29. Caso afirmativo, explique sucintamente em que consistiu(ram) tal(is) alteração(ões)

30. Cite os três principais objetivos traçados no plano de ação em 2008. \*

31. Cite os três principais objetivos traçados no plano de ação em 2009. \*

32. Marque quais foram as três principais categorias previstas dentro do gasto com CUSTEIO no PAF elaborado em 2008: \*

☐ Material pedagógico

☐ Material de laboratório

☐ Material esportivo

☐ Assinatura de periódicos

☐ Manutenção e conservação de equipamento

☐ Contratação de serviço de comunicação

☐ Contratação de serviço para formação profissional

☐ Contratação de serviço de informática, instalação de equipamentos, reparos elétricos e hidráulicos

☐ Contratação de serviços gráficos

☐ Contratação de serviços para confecção

☐ Contratação de serviços de transporte

33. Marque quais foram as três principais categorias previstas dentro do gasto com CAPITAL no PAF elaborado em 2008: \*

- ☐ Material e equipamento de apoio pedagógico
- ☐ Máquina e equipamento
- ☐ Utensílio de escritório e mobiliário
- ☐ Equipamento para horta

34. Marque quais foram as três principais categorias previstas dentro do gasto com CUSTEIO no PAF elaborado em 2009:

- ☐ Material pedagógico
- ☐ Material de laboratório
- ☐ Material esportivo
- ☐ Assinatura de periódicos
- ☐ Manutenção e conservação de equipamento
- ☐ Contratação de serviço de comunicação
- ☐ Contratação de serviço para formação profissional
- ☐ Contratação de serviço de informática, instalação de equipamentos, reparos elétricos e hidráulicos
- ☐ Contratação de serviços gráficos
- ☐ Contratação de serviços para confecção



☐ Contratação de serviços de transporte

35. Marque quais foram as três principais categorias previstas dentro do gasto com CAPITAL no PAF elaborado em 2009:

☐ Material e equipamento de apoio pedagógico

☐ Máquina e equipamento

☐ Utensílio de escritório e mobiliário

☐ Equipamento para horta

36. No PAF 2009 foram previstas ações voltadas à acessibilidade? \*

☐ Sim

☐ Não

37. Por quê?

38. No PAF 2009 foram previstas ações voltadas à adequação para o Proinfo? \*

☐ Sim

☐ Não

39. Por quê?

40. No PAF estão previstas ações a serem desenvolvidas com recursos advindos de outros programas federais e/ou estaduais (Por ex.: Mais Educação, Fundo Rotativo, PDDE...) \*

	Sim	Não
No ano de 2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Sim	Não
No ano de 2009	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

41. O recurso advindo do PDE-Escola foi repassado à APMF? \*

	Sim	Não
Recurso referente ao ano de 2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recurso referente ao ano de 2009	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

42. Caso negativo, explicita o porquê.

43. O PAF foi executado exatamente como previsto no documento aprovado pelo MEC? \*

	Sim	Não
No ano de 2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No ano de 2009	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

44. Caso negativo, explique porque foram necessárias alterações.

45. O estabelecimento teve facilidade para utilizar o Sistema de Monitoramento do MEC, o SIMEC? \*

☐ Sim

☐ Não

46. Você considera que com a utilização do SIMEC, o PDE-Escola: \*

☐ Melhorou

☐ Piorou

47. Por quê?

**Impactos do desenvolvimento do PDE-Escola na gestão escolar**

48. Você tem conhecimento do manual do PDE-Escola elaborado pelo MEC? \*

☐ Sim

☐ Não

49. Você tem conhecimento do manual do PDE-Escola elaborado pela SEED? \*

☐ Sim

☐ Não

50. Na sua opinião, quais são as principais diferenças entre os dois manuais? \*

51. A escola utilizou a metodologia do PDE-Escola em 2010 para elaborar seu plano de ação? \*

☐ Sim

☐ Não

52. Cite três aspectos positivos observados no desenvolvimento do PDE-Escola: \*

53. Cite três aspectos negativos observados no desenvolvimento do PDE-Escola:

54. Você percebe alterações na gestão escolar decorrentes do PDE-Escola? \*

☐ Sim

☐ Não

55. Quais?

56. Na sua opinião, o contato direto do MEC com a escola através do SIMEC é: \*

☐ Positivo

☐ Negativo

57. Por quê?

58. Na sua opinião, o repasse de recursos diretamente para a escola através do PDE-Escola é: \*

☐ Positivo

☐ Negativo

59. Por quê? \*

60. Na sua opinião, existe relação entre o PDE-Escola desenvolvido pelo estabelecimento e o Projeto Político-Pedagógico? \*

☐ Sim

☐ Não

61. Caso afirmativo, como se expressa esta relação?

62. Observações gerais sobre o PDE-Escola: